THE GREEN LAND

Wah kos'dah dan?

Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen

In opdracht van Imke Arts-Vrijling en Paul de Goede
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



4 maart 2014
Marc de Vries
The Green Land

2014 – *Wah kos'dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen*
Auteur: Marc de Vries



Dit werk is beschikbaar onder een CCBY licentie
Deze rapportage is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De hierin opgenomen standpunten en visies worden niet noodzakelijkerwijs geacht die van het Ministerie te zijn, maar in ieder geval wel die van de auteur.

Leeswijzer

Deze rapportage is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (het Ministerie). Het geeft antwoord op de vraag '*Wah kos'da dan*?': welke kosten een overheidsorganisatie mag verwachten wanneer zij aan Open Data gaat doen.

Na de managementsamenvatting schets ik in het inleidende hoofdstuk 1 kort de achtergrond van het onderzoek, de daaraan gegeven invulling en het proces van uitvoering. Zij die slechts geïnteresseerd zijn in de uitkomsten kunnen direct doorgaan naar hoofdstuk 2 waarin de bevindingen per case worden samengevat. In hoofdstuk 3 tenslotte analyseer ik deze uitkomsten en kom ik met een aantal aanbevelingen gericht op het Ministerie en haar Open Data doelgroepen.

Verder zijn in de bijlage opgenomen: iets korts over mijzelf, het gehanteerde onderzoeksprotocol, alle interviewverslagen, een extract uit de concept rapportage van de werkgroep financiering basisinfrastructuur alsmede een de presentatie van het onderzoek. Verder zal ik op korte termijn een artikel over dit onderwerp publiceren. Deze zal ik in ieder geval ook beschikbaar stellen op www.thegreenland.eu.

Ik nodig, geheel conform het Open Data gedachtegoed, eenieder uit dit onderzoek breed te delen. Verder zijn uiteraard alle vragen en commentaren steeds meer dan welkom.

Veel leesplezier!



Marc de Vries

 marc@thegreenland.eu

 www.thegreenland.eu

 06-53897002

 marcdevries1

Inhoud

LEESWIJZER **3**
MANAGEMENTSAMENVATTING **5**

1 OVER DE ACHTERGROND, DE FOCUS EN DE AANPAK **8**
1.1 Inleidende opmerkingen **8**
1.2 De achtergrond **8**
1.3 De doelgroepen **8**
1.4 De te meten kosten **8**
1.5 De cases **9**
1.6 De uitvoering **10**
1.7 De publiciteit **10**
1.8 Caveats en beperkingen **10**

2 DE BEVINDINGEN DIE UIT DE VIJF CASES NAAR VOREN KOMEN **12**
2.1 Inleidende opmerkingen **12**
2.2 Eerdere onderzoeken naar economische effecten Open Data **12**
2.3 De bevindingen **14**
2.3.1 De gemeente Rotterdam 15
2.3.2 De gemeente Enschede 16
2.3.3 het KNMI 17
2.3.4 het Kadaster 20
2.3.5 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 22
2.4 Samenvatting **24**

3 DE ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN EN DE AANBEVELINGEN **25**
3.1 Inleidende opmerkingen **25**
3.2 Analyse van de bevindingen **25**
3.3 Conclusies en aanbevelingen **28**

BIJLAGE 1 – KORT IETS OVER DE AUTEUR **30**
BIJLAGE 2 – HET GEHANTEERDE ONDERZOEKSPROTOCOL **31**
BIJLAGE 3 – BESPREKINGSVERSLAGEN VAN DE GEHOUDEN INTERVIEWS **39**
BIJLAGE 4 – EXTRACTIE RAPPORTAGE PROJECTGROEP FINANCIERING BASISINFRASTRUCTUUR **55**
BIJLAGE 5 – PRESENTATIE HOREND BIJ DE STUDIE **57**

Managementsamenvatting

De achtergrond
Gestimuleerd door het Open Data beleid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (het Ministerie), zien we de laatste jaren steeds meer overheidsorganisaties ontvankelijk worden voor, en vorderingen maken bij, het actief ontsluiten van hun openbare overheidsinformatie (Open Data). Dat neemt niet weg dat zij zorgen hebben over, onder meer, mogelijke extra kosten die samenhangen met 'het aan Open Data gaan doen', zeker in deze tijden van krapte.

De onderzoeksvraag
Binnen deze context heeft het Ministerie verzocht een vijftal case studies uit te voeren (en daarvan een analyse te maken) om daarmee een indicatief antwoord te geven op de vraag waar een overheidsorganisatie qua kosten aan moet denken als het aan Open Data wil gaan doen. In dit onderzoek worden deze geduid als de zogenaamde 'incrementele kosten van Open Data'. Hierin zitten (a) de infrastructurele kosten (investeringen in bedrijfsmiddelen en toerekening daarvan aan Open Data, zoals de afschrijvingskosten van een aangekochte server en software, (b) de veranderkosten: middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de loonkosten van een 'Open Data transitiemanager' en (c) de beheerkosten: middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals de loonkosten van een helpdesk medewerker.

De keuze van de cases en de beperkingen
Bij de keuze van de vijf 'cases' is uiteraard zo veel mogelijk aangesloten bij de belevingswereld van de doelgroepen voornoemd: twee gemeentes (Rotterdam en Enschede), een agentschap (het KNMI), een dienst (de Rijksdient voor het Cultureel Erfgoed (RCE)) en een ZBO (het Kadaster). Het spreekt niettemin voor zich dat ondanks deze spreiding in kwantitatief opzicht (ten opzichte van de totale populatie van overheidsorganisaties) het aantal waarnemingen uiteraard gering is. Helaas was meer, binnen het beschikbare budget en tijdsbestek, niet mogelijk. Anders gezegd,het blijft een kwalitatief onderzoek: de uitkomsten geven geen garanties dat in de praktijk geen uitschieters zullen bestaan (naar boven en naar beneden).

De uitkomsten
De uitkomsten tonen aan dat het doen aan Open Data vele soorten en maten kent, maar dat er niettemin duidelijke lijnen zichtbaar zijn die het mogelijk maken uitspraken te doen over de hoogte van de kosten, het moment van optreden en de dekking daarvan. Hieronder een korte samenvatting.

1. Kijkt men naar de hoogte van de kosten van aan Open Data doen, zou men kunnen zeggen dat men met 50.000 - 70.000 euro de boel in de lucht heeft, gecombineerd met een daarna jaarlijks terugkerende last voor beheer (variërend van praktisch 0 tot maximaal 50.000 euro). Dit neemt niet weg dat in specifieke gevallen deze bedragen hoger kunnen liggen, zie ter zake punt 4 hierna.

2. Op kostensoortenniveau valt op dat:
   - de infrastructurele kosten door de bank genomen het laagst zijn: gemiddeld zo'n 5.000 euro (eenmalig);
   - de veranderkosten relatief het hoogst zijn. Grosso modo kost het eenmalig circa 1 FTE (rond 50.000 euro) om het verandertraject door te voeren;
   - De beheerkosten, cyclisch van aard, een fractie van deze veranderkosten belopen: in de meeste gevallen zo tussen de 10.000 en 15.000 euro.

3. Boeiend is ook dat in geen van de cases *ex ante* een duidelijke budgettering heeft plaatsgevonden. Weliswaar hebben sommige organisaties wel een poging gedaan maar dit gebeurde 'over de duim'. Evenmin is er nauwkeurig bijgehouden wat de kosten *ex post* nu precies beliepen.

4. Als we kijken naar de verschillende typen organisaties, dan is een duidelijke cesuur waarneembaar tussen enerzijds de 'verstrekkingsprofessionals' (organisaties wiens kerntaak het is data te verstrekken (KNMI, Kadaster)) en de andere organisaties anderzijds (gemeentes en RCE). Deze verschillen betreffen:

   - <u>de kosten/data ratio</u>
     Bij de verstrekkingsprofessionals liften de (grote hoeveelheden) data gratis mee op de infrastructuur die er al ligt en die benodigd is voor het uitoefenen van de publieke taak: het zogenaamde *free riders* gedrag. De andere onderzochte organisaties hebben dat voordeel niet (of minder): zij hebben echt iets aparts moeten opzetten tegen relatief hoge kosten en daar komt bij dat hun data qua volume relatief klein is en bovendien divers.

     Dit impliceert natuurlijk dat informatieprofessionals - in het bijzonder die met grote hoeveelheden dynamische data – waar een dergelijke infrastructuur ontbreekt (of waar men deze niet wenst te gebruiken), niet kunnen *free riden* en deze kosten wel gemaakt zullen moeten worden. Uiteraard werkt die stijging door in zowel de infrastructurele als de veranderkosten. Cijfers van de RDW – geen onderdeel van deze studie – wijzen in die richting. Voor dergelijke organisaties mag er dus vanuit worden gegaan dat incrementele kosten hoger zullen zijn dan de bedragen genoemd onder punt 1.

   - <u>De transformatie-uitdagingen</u>
     Hoewel het voor verstrekkingsprofessionals, vanuit macroperspectief, volkomen rationeel is hun data tot Open Data te maken, schieten de verstrekkingsprofessionals er, op bedrijfsvoeringsniveau bij in. Zij zijn in de 'eigenexploitatieafhankelijkheidsvalkuil' gevallen: ook al wil men graag meedoen aan de heersende Open Data ambities, het leidt wel tot een direct exploitatieprobleem, door hun huidig verdienmodel. Dit is zeker op te lossen, immers op macroniveau overstijgen de baten ruimschoots de lasten. De sleutel is gelegen in een eerlijke (her)verdeling van baten lasten en de financiering van de transitie. (Bij het Kadaster speelt dit overigens sterker dan bij het KNMI.)

     Bij de niet-verstrekkingsprofessionals (de twee gemeentes) zien we dat niet de oude businessmodellen, maar het vasthouden van de energie de lastige is. Dikwijls wordt het aan Open Data doen gedragen door enkelen binnen de organisatie en dat maakt de operatie kwetsbaar, zeker doordat de baten niet scherp zichtbaar zijn en vaak (in ieder geval in eerste instantie) buiten de organisaties zullen neerslaan. De cruciale stap is gelegen in het verduurzamen van het Open Data gedachtegoed.

     Daarbij komt dat er bij deze gemeentes een lastige combinatie gemaakt moet worden: de infrastructurele en veranderkosten liggen bij de CIO (afdeling IM) liggen, terwijl de data en de belangen om die te delen elders liggen (meer aan de buitenkant van de organisatie). Dit schept, zeker in tijden van krapte, natuurlijk een spanning.

5. Eén van de vijf cases – de RCE – levert geen harde cijfers op. Niettemin is deze wel gehandhaafd in de rapportage omdat deze een zeer principieel punt raakt. Naarmate het doen aan Open Data meer convergeert met hetgeen de organisatie toch al moet doen (uit hoofde van de publieke taak), is het steeds minder zinvol om een onderscheid te maken tussen de gebruikers die bediend worden uit hoofde van de publieke taak en de rest van de gebruikers. Zeker als er nauwelijks of

geen wettelijke beperkingen zijn data niet open te stellen ligt het voor de hand *open by design* – op voorhand of bij de aanmaak van data bepalen of deze Open data zullen zijn – integraal toe te passen in het bedrijfsproces. Hiermee dalen de kosten van het aan Open Data doen naar 0.

De relevantie voor het Ministerie en haar doelgroepen

6. Binnen de beperkingen van de aard van het onderzoek – het is uiteraard een kwalitatief onderzoek – is het goede nieuws uiteraard de kosten van 'het aan Open Data gaan doen' beperkt zijn en men bovenden toch in een relatief kort tijdsbestek kan beginnen met het routineus beschikbaar stellen daarvan. Een boodschap die zich makkelijk laat verspreiden.

7. Echter, waar de hoogte van de kosten niet echt een drempel zouden moeten vormen, is het zaak na te gaan waar het probleem dan wel zit. Bij verstrekkingsprofessionals (Kadaster en KNMI) zit het probleem goed beschouwd niet in de kosten: de infrastructuur staat vaak al en men is zeer bekwaam in het bedienen van afnemers (dat behoort immers tot de kerntaak). Het probleem zit grotendeels in de financiering, of liever het omleggen daarvan. Dat kan het Ministerie niet zelf oplossen, dat moet in samenspraak met de betrokkenen: de (andere) ministeries, hun uitvoeringsorganisaties (waar de baten zullen neerslaan) maar ook vooral in samenspraak met het Ministerie van Financiën, nu het gaat om het omleggen van geldstromen waarbij de baten later binnenkomen dan de lasten optreden.

8. Bij niet-verstrekkingsprofessionals zit de uitdaging in het verduurzamen van het aan Open Data doen. Het lijkt daarbij essentieel de verankering van het Open Data beleid neer te leggen op die plekken waar het beleid gemaakt en uitgevoerd wordt. De CIO krijgt daarmee een heldere, kleine, kerntaak: het draaiende houden van de infrastructuur (zelfdoen dan wel uitbesteed). Dit impliceert ook dat niet langer alleen de CIO de lasten moet dragen maar dat deze ook verdeeld worden over de interne – en wellicht ook externe (bijvoorbeeld in de vorm van sponsoring) – belanghebbenden. Ook bij het uitdragen van deze boodschap (en het helpen realiseren ervan), ligt er een taak voor het Ministerie, bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudig draaiboek of Handreiking, ondersteund met wat(beslissingsondersteunende) tools.

9. In een bredere context lijkt het daarom raadzaam een gedegen doelgroepanalyse te maken. Niet alleen geeft dit een overzicht van 'de Open Data markt' (de vragers van Open Data beleid), het geeft ook inzicht in de verschillende soorten behoeftes en stelt het Ministerie in staat haar aandacht te richten op die doelgroepen waar ze het meeste rendement verwacht van haar inspanningen, gegeven haar beperkte middelen.

10. Voorts ligt het voor de hand te stimuleren dat (gelijksoortige) overheidsorganisaties gaan samenwerken. Zeker waar het delen van de Open Data infrastructuur en kennis aangaat – en dus ook het delen van de infrastructurele en beheerkosten – lijkt er een wereld te winnen: Rotterdam heeft een prachtig portal waar gemakkelijk andere gemeentes op kunnen aansluiten. Ook de infrastructuren van het Kadaster (PDOK) en het KNMI (KDC) zijn gedimensioneerd op veel meer (soorten) data. Ook hier lijkt een mooie (initiële) rol voor het Ministerie weggelegd, die direct baten oplevert voor haar doelgroepen!

11. Tenslotte zou het goed zijn de kosten en vooral ook de baten op een meer 'continue' basis te volgen. De vragen: *wat kost het*? en *wat brengt het op*? zullen steeds weer gesteld worden en daarop moeten antwoorden kunnen worden gegeven. Daarbij zij opgemerkt dat het meteen van kosten altijd makkelijker is dan het meten van baten. Het zou daarom te overwegen zijn eens een andere methodiek te hanteren voor het vaststellen daarvan, die gericht is op het identificeren van de netwerkeffecten, als alternatief voor het extrapoleren van de cijfers van enkele cases.

1 Over de achtergrond, de focus en de aanpak

1.1 Inleidende opmerkingen

In dit hoofdstuk adresseer ik kort de 'waarom-', 'voor wie-', 'wat-', 'hoe-' en 'ja maar-vragen'. Zij die slechts geïnteresseerd zijn in de uitkomsten van dit onderzoek, kunnen met een gerust hart door naar hoofdstuk 2: in de inleidende paragraaf aldaar vat ik dit hoofdstuk 1 kort samen.

1.2 De achtergrond

Gestimuleerd door het Open Data beleid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(het Ministerie), zien we de laatste jaren steeds meer overheidsorganisaties ontvankelijk worden voor, en vorderingen maken bij, het actief ontsluiten van hun openbare overheidsinformatie (Open Data). Dat neemt niet weg dat zij zorgen hebben over, onder meer, mogelijke extra kosten die samenhangen met 'het aan Open Data gaan doen', zeker in deze tijden van krapte.

Tot nu toe zijn er nauwelijks studies gedaan (noch in Nederland noch daarbuiten) die hierin inzicht geven. Het nut hiervan is evident: met dergelijke bewijsvoering in de hand heeft het Ministerie een duidelijk verhaal dat aantoont welke extra kosten een overheidsorganisatie met Open Data ambities zal kunnen verwachten. Dat schept duidelijkheid, en stelt hen ook in staat benodigde middelen (langjarig) in de begroting op te nemen.

Doel van het onderzoek is dus inzichtelijk te maken welke extra kosten overheidsorganisaties kunnen verwachten als zij aan Open Data gaan doen. Ik baseer dit op ervaringen en cijfers van overheidsorganisaties die deze stap (gedeeltelijk) al gezet hebben. Gezien het hogere doel van het onderzoek heb ik, in nauw overleg met het Ministerie en de begeleidingscommissie (en binnen de mogelijkheden en kaders van de offerteaanvraag), een variëteit aan *cases* gekozen die aansluit op de belevingswereld van verschillende typen overheidsorganisaties (centraal, decentraal, uitvoerend).

De uitkomsten van het onderzoek vormen daarnaast ook nog bijvangst voor twee andere dossiers. In de eerste plaats speelt de discussie rond de kosten van Open Data ook rond (de financiering van) het (externe) gebruik van de basisregistraties, een onderwerp dat recent in een stroomversnelling geraakt lijkt te zijn. Daarnaast zullen de onderzoeksresultaten gebruikt kunnen worden ter zake van de implementatie van de nieuwe Richtlijn Hergebruik Overheidsinformatie, die in 2015 geïmplementeerd dient te zijn en waarbij een inschatting gemaakt worden van de uitvoeringskosten.

1.3 De doelgroepen

Ofschoon geschreven in opdracht van het Ministerie, is deze rapportage uiteindelijk gericht op Nederlandse overheidsorganisaties, in de meest brede zin van het woord, die Open Data ambities hebben. Meer specifiek richt het zich op het helpen van personen die binnen hun overheidsorganisatie iets met Open Data willen: een wethouder die economische bedrijvigheid en burgerparticipatie wil stimuleren of een ambtenaar die persoonlijk enthousiast is over de potentie van Open Data voor het beter vervullen van zijn eigen taken. Bij het overtuigen van de collega's zullen zij immers vaak geconfronteerd met vragen als: "wat kost dat dan? is dat niet vreselijk duur? hebben we daar wel geld voor?". Deze rapportage beantwoordt aan deze behoefte.

1.4 De te meten kosten

We willen weten wat de extra kosten zijn die samenhangen met 'het aan Open Data doen'. Daarmee zijn we in feite op zoek naar de zogenaamde 'incrementele kosten'.

Incrementele kosten zijn die kosten die gemaakt worden in het kader van een (wat ik maar noem) 'nieuwe operatie' die niettemin aansluit bij bestaande operaties (de publieke taak). In feite kijken we

dus naar het kostenniveau van de situatie juist voordat de nieuwe operatie werd ingezet, met die waarin de nieuwe operatie is doorgevoerd.

Denkend langs deze lijnen, heb ik de volgende indeling van kosten gehanteerd:

a. de infrastructurele kosten: investeringen in bedrijfsmiddelen en toerekening daarvan aan Open Data, zoals de afschrijvingskosten van een aangekochte server en software.
b. de veranderkosten: middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de loonkosten van een 'Open Data transitiemanager'.
c. de beheerkosten: middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals de loonkosten van een helpdesk medewerker.

Hierbij zij nog opgemerkt dat onder de cases zich instellingen bevinden die onder de centrale overheid vallen, maar ook andere overheden. Hoewel hun begrotingen gebaseerd zijn op verschillende stelsels – kasstelsel versus het baten-lasten stelsel – heb ik deze verschillen gelaten voor wat zij zijn aangezien zij de hoogte van de kosten niet beïnvloeden, maar slechts het moment van nemen van de kosten (zo wordt op basis van het kasstelsel de uitgave ter zake van een duurzaam activum direct volledig genomen in het jaar van betaling, terwijl in het kosten- batenstelsel deze geactiveerd wordt en de afschrijvingen daarop jaarlijks ten laste van het resultaat komen).

1.5 De cases

In overleg met het Ministerie en de begeleidingsgroep, is gekozen voor een vijftal cases. Bij het maken van de keuze zijn de volgende criteria gehanteerd:

a. uiteraard moeten de organisaties al enige tijd aan Open Data doen;
b. (het vermoeden van) de aanwezigheid van een financiële *track record* aangaande het doen aan Open Data;
c. de 'associeerbaarheid' van de cases: de doelgroepen van het Ministerie – overheidsorganisaties met Open Data ambities – moeten de uitkomsten op de eigen organisatie kunnen betrekken;
d. de bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek.

Op basis hiervan is een long list van potentiële kandidaten gemaakt en vervolgens gekozen voor de volgende vijf organisaties:

1. de gemeentes Rotterdam en Enschede, gezien:
   - het feit dat het decentrale mede-overheidsorganisaties zijn en het belang van gemeentes in het Open Data veld;
   - hun veelheid en variëteit van beschikbare data;
   - hun directe relatie met burgers en bedrijven;
   - de mogelijke impact van Open Data op eigen taakvervulling;
   - het feit dat beide gemeentes voorloper zijn op Open Data gebied.

2. het KNMI, gezien:
   - het feit dat het een agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is en dit Ministerie zeer heldere Open Data ambities heeft geformuleerd;
   - de enorme hoeveelheden data die dagelijks gegenereerd en beschikbaar worden gesteld;
   - de waarde van deze data, vooral ook voor het bedrijfsleven;
   - haar traditie van faciliteren van hergebruik die al jaren bestaat en de transitie naar een betaalmodel en een 'gratis' model.

3. het Kadaster, gezien:
   - het feit dat het een zelfstandig bestuursorgaan is van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is en dit Ministerie zeer heldere Open Data ambities heeft geformuleerd;

- het feit dat het een zelfstandig bestuursorgaan is, hetgeen unieke omstandigheden schept (zeggenschap, financiering) die van invloed zijn op beleidskeuzes inzake Open Data;
- het Kadaster beheerder is van een aantal basisregistraties en (bekostiging van) het hergebruik van deze registraties een bijzonder aandachtspunt vormt binnen dit onderzoek;
- het feit dat het Kadaster recent haar hergebruikbeleid ter zake van de basisregistratie grootschalige topografie ingrijpend heeft gewijzigd (van betaald naar gratis) en daarbij metingen heeft gedaan (in samenwerking met de Universiteit van Wageningen);

4. de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), gezien:
   - Het feit dat RCE onderdeel is van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en zowel RCE als het Ministerie reeds jaren geleden de eerste stappen naar Open Data hebben gezet;
   - RCE grote data sets als het Monumentenregister beheert, het depot met de kunstcollectie van het Rijk is, het Nationaal Depot voor Scheepsarcheologie is en Archis, het centrale archeologische informatiesysteem beheert;
   - RCE met een fundamentele omslag bezig is van analoog naar digitaal, waarbij openheid een ontwerpfactor is.

1.6 De uitvoering

Ter uitvoering van het onderzoek zijn achtereenvolgens de volgende stappen gezet:
- 10 oktober 2013 - startbijeenkomst met het Ministerie, waarbij nadere accenten zijn gezet, waaronder de keuze van de cases;
- 18 oktober 2013 - opstellen onderzoeksprotocol, ter afstemming met en goedkeuring door het Ministerie;
- week 14 – 18 oktober 2013 - toezending vragenlijstje en introductiebrief aan te interviewen personen;
- 18 oktober – 7 november 2013 - afnemen interviews;
- 21 oktober – 20 november 2013 - opstellen besprekingsverslag van de interviews (en goedkeuring daarvan);
- 18 – 25 november 2013 - analyse van de uitkomsten en opstellen van concept rapportage;
- 12 december 2013 – presentatie van de bevindingen aan Ministerie en de begeleidingsgroep.

1.7 De publiciteit

Indachtig de diepere doelstellingen van dit onderzoek zal ik de uitkomsten actief uitdragen, door middel van:
a. een powerpointpresentatie die ik zal geven op een drietal Open Data *events* en
b. een artikel te publiceren in een door Nederlandse ambtenaren veel gelezen blad (zoals Binnenlands Bestuur)
c. sociale media waarin ik de aandacht vestig op het verschijnen van de rapportage en deze beschikbaar stel op de website van The Green Land.

Een en ander uiteraard in samenspraak met het Ministerie.

1.8 Caveats en beperkingen

In de eerste plaats moeten we niet vergeten dat de conclusies gebaseerd zijn op de ervaringen van vijf organisaties. Weliswaar is gepoogd hier een mooie dekking over verschillende soorten overheidsorganisaties aan te brengen, maar in kwantitatief opzicht (ten opzichte van de totale populatie van overheidsorganisaties) is het aantal waarnemingen uiteraard gering. Anders gezegd,het blijft een kwalitatief onderzoek: de cijfers bieden geen garanties dat er in de praktijk geen uitschieters zullen zijn, zeker waar dat ‘bijzondere’ organisaties aangaat, zoals overheidsinstellingen

die bijvoorbeeld op grote hoeveelheden dynamische en verscheidene data zitten en die genoodzaakt zijn bewerkingen op hun data of aanpassingen in hun infrastructuur en processen aan te brengen bij het openstellen van hun data.

In de zoektocht naar *facts and figures*, moeten we ons ook realiseren dat sommige kosten lastig meetbaar zijn:

- Of men een extra server heeft bijgeplaatst is vrij gemakkelijk te achterhalen. Hoeveel tijd is gespendeerd aan de implementatie – zeker als het om grotere overheidsorganisaties gaat – om dat uiteindelijk te converteren naar een bedrag, bleek vaak moeilijker;
- Verder is uiteraard de allocatie van kosten een punt van aandacht. Immers, dikwijls was in het transitieproces niet steeds duidelijk een *big bang* aan te wijzen: een moment waarop de implementatie is afgerond en de beheerfase begint.
- Een zelfde probleem speelt bij het verdelen van kosten over 'de publieke taak' enerzijds en 'het aan Open Data doen' anderzijds. Veelal zal het beschikbaar stellen van Open Data via één infrastructuur plaatsvinden en zal de mankracht die daarbij betrokken is niet apart geadministreerd worden.

Een en ander heeft ook tot gevolg dat mijn input bijna geheel gebaseerd is op de afgenomen interviews (en niet op boekhoudkundige gegevens), waarbij de respondenten, ongetwijfeld naar beste kunnen, schattingen moesten maken van de kostenposten. Gelukkig is er een duidelijk patroon in de uitkomsten zichtbaar, hetgeen het vermoeden bevestigt dat deze redelijk kloppen.

Tenslotte wijs ik er op dat het onderzoek zich volledig richt op de kosten, de batenkant aldus ongemoeid latend. Deze is niettemin uiteraard zeer interessant: de kosten worden immers gemaakt om baten te realiseren. Een vervolgstudie(tje) waard, lijkt me zo!

2 De bevindingen die uit de vijf cases naar voren komen

2.1 Inleidende opmerkingen

Voor hen die hoofdstuk 1 hebben overgeslagen, hierbij een puntige samenvatting daarvan.

Dit onderzoek is gedaan op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het poogt de vraag te beantwoorden waar een overheidsorganisatie qua kosten aan moet denken als het aan Open Data wil gaan doen (geduid als 'de incrementele kosten', bestaande uit infrastructurele kosten, veranderkosten en beheerkosten). Daarmee richt het zich op overheidsorganisaties met Open Data ambities die willen weten waar ze aan toe zijn. De schatting van deze kosten is gebaseerd op interviews met een vijftal overheidsorganisaties die de beweging naar het doen aan Open Data al gemaakt hebben. Bij de keuze van deze 'cases' is gepoogd een variëteit aan te brengen die aansluit bij de belevingswereld van de doelgroep voornoemd: twee gemeentes (Rotterdam en Enschede), een agentschap (het KNMI), een dienst (de Rijksdient voor het Cultureel Erfgoed) en een ZBO (het Kadaster). Zonder af te willen doen aan de waarde van de bevindingen, moet bij het lezen van deze rapportage wel in gedachten gehouden worden dat de allocatie van kosten een probleem is: niet alleen is er vaak geen Uur U van het gaan doen aan Open Data aan te wijzen, dikwijls is vaak evenmin een messcherpe lijn te trekken tussen kosten gemaakt in het kader van de publieke taak en kosten die samenhangen met het faciliteren van hergebruik van Open Data.

In dit tweede hoofdstuk presenteer ik de bevindingen die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Ik kijk daarbij allereerst naar de herkomst van en de beweegredenen voor het gaan doen aan Open Data en om welke data het gaat en probeer ik vast te stellen waar de organisatie thans staat in het 'Open Data adoptieproces'. Hierna duid ik de kosten die de organisaties gemaakt hebben en verdeel ze onder in de categorieën zoals hierboven weergegeven. Vervolgens kijk ik naar de dekking van deze kosten: wie pakt de rekening op en hoe is dit georganiseerd.

Alvorens hieraan toe te komen, kijk ik eerst even in hoeverre er al onderzoek gedaan is naar dit vraagstuk, in Nederland en daarbuiten. Daarbij heb ik de vrijheid genomen een wat breder perspectief te hanteren dan alleen de kosten: uiteindelijk is de achterliggende gedachte, ook van dit onderzoek, dat het doen aan Open Data (per saldo) baten creëert zowel binnen als buiten de overheidsorganistie. Daarom hieronder een korte samenvatting van bestaand onderzoek naar economische effecten van het doen aan Open Data, inclusief de batenkant.

2.2 Eerdere onderzoeken naar economische effecten Open Data

De afgelopen jaren hebben we een hausse gezien van studies naar economische effecten van ruimhartige beschikbaarstelling van Open Data. Deze, veelal empirische, studies leveren vrij eenduidige beelden op. De tabel hieronder duidt deze onderzoeken kort aan, gevolgd door een kort overzicht van de belangrijkste conclusies.

Figuur 1 – overzicht van onderzoek naar economische effecten van het Doen aan Open Data

Titel onderzoek	**Auteur(s) en organisatie**	**Jaar publicatie**	**Overheids-informatiedomein**	**Vindplaats**
'*The Economics of Public Sector Information*'	Rufus Pollock – Cambridge University	2009	Onbewerkte overheidsinformatie in het algemeen	http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe0920.pdf
'*Review of Recent Studies on PSI re-use and related market developments*' by	Graham Vickery – voormalig OECD econoom	2011	Overheidsinformatie in diverse domeinen	http://www.eerstekamer.nl/eu/publicatie/20111212/review_of_recent_studies_on_psi_re/document

Titel onderzoek	Auteur(s) en organisatie	Jaar publicatie	Overheids-informatiedomein	Vindplaats
'Pricing of Public Sector Information Study' (*POPSIS study*)	Deloitte België en Marc de Vries	2011	21 case studies in diverse domeinen in diverse Europese lidstaten	http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/11_2012/models.pdf
'*Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth?*'	Heli Koski - The Research Institute of the Finnish Economy	2011	Geo-informatie	http://www.etla.fi/en/julkaisut/dp1260-en/
'*Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*',	Newbery, Bently and Pollock – Cambridge University	2008	Met name (Engelse) basisregistraties	http://www.berr.gov.uk/files/file45136.pdf
'*PSI in European Meteorology – an Unfulfilled Potential*'	Richard Pettifer – PRIMET	2011	Meteorologische informatie	http://www.primet.org/documents-mainmenu-29/424-psi-in-european-meteorology-an-unfulfilled-potential
Costs and Benefits of Data Provision - Report to the Australian National Data Service	John Houghton - Victoria University (Australië)	2011	Geo-informatie, statistische informatie, hydrologische informatie	http://ands.org.au/resource/houghton-cost-benefit-study.pdf http://www.crcsi.com.au/Documents/ANZLIC-Economic-Study---Stage-2-Report.aspx

1. Er is een groeimarkt voor hergebruik die economisch significant is. De directe en indirecte economische impact van hergebruik op Europees niveau wordt geschat op 140 miljard euro per jaar en de geschatte welvaartseffecten van (bijna) gratis verstrekking op 40 miljard euro per jaar in 2010. Dit in contrast met directe inkomsten van in de markt exploiterende overheden die dat jaar circa 1.4 miljard euro per jaar belopen (Vickery).
2. 'De markt' voor hergebruik van overheidsinformatie gedraagt zich niet volgens klassieke economische wetten, met name vanwege het *non-rivalry* en *non-exclusionary* karakter en het feit dat de (hoge) *first copy costs* gedekt (zouden moeten) worden in het kader van de publieke taak en de reproductie- en distributiekosten voor alle opvolgende kopieën praktisch gelijk zijn aan nul (Pollock, Newbery).
3. Deze potentie appreciërend, brengen overheden in toenemende mate slechts marginale kosten voor verstrekking in rekening aan hergebruikers. Dergelijke wijzigingen in hergebruikbeleid vertalen zich in 'benedenstroomse netwerkeffecten':
   a. zeer substantiële toenames van gebruik, veroorzaakt door zowel een stijging in het aantal hergebruikers als het volume per hergebruiker, hetgeen een prijselasticiteit van de vraag veronderstelt die (veel) groter is dan 1. (Pollock, Newbery, POPSIS (KNMI, METNO, Spaanse kadaster cases), Houghton).
   b. Dit geldt met name waar het datasets aangaat die een hoge infrastructurele waarde hebben, zoals basisregistraties (Deense adressen, Spaanse Kadaster en Australische topografische kaart cases) en voor het hergebruikende midden- en kleinbedrijf (POPSIS (KNMI, METNO, Spaanse kadaster cases), waar dit zich ook doorvertaalt in economische groei: 7% en 19% meer groei na respectievelijk 1 en 2 jaar dan bij vergelijkbare bedrijven die niet het voordeel hebben van gratis hergebruik (Koski, in het geo-domein). Vergelijkbare cijfers zijn te vinden in het meteo-domein (POPSIS (KNMI case) en Pettifer).
4. Het gratis in hergebruik geven heeft ook positieve effecten op de verstrekkende overheidsorganisatie.
   a. De kostenstijging lijkt minimaal, waarbij de gemiddelde totale kosten zich naar het niveau van de vaste kosten bewegen (Pollock, Newbery).
   b. Ook wijzen enkele studies op een hogere efficiency en lagere transactiekosten, naast niet economische effecten zoals minder spanning met marktpartijen. (POPSIS (METNO, KNMI, Deense adressen cases),

c. Het verlies aan inkomsten is, tegen de achtergrond van het totale budget van de overheidsorganisatie, veelal minimaal (lager dan 5%). Voor een klein gedeelte geldt echter dat zij waarlijk afhankelijk zijn van inkomsten uit verstrekking, met name die buiten de overheid (POPSIS (Nederlandse Kadaster en Kamer van Koophandel en Infocamere cases)).

5. De onderzoeksgegevens ondersteunen de business case op macro (schatkist)niveau: na verloop van tijd wegen de extra belastinginkomsten op tegen het verlies aan inkomsten. Als dit punt bereikt is, nemen de netto baten van de beslissing steeds maar verder toe. De precieze terugverdientijd is nog niet onderzocht, maar de combinatie van onderzoeksgegevens suggereert een periode van 1-3 jaar (Houghton, POPSIS (KNMI case), Pollock).

Denkend vanuit de focus van ons onderzoek – de kosten van het aan Open Data gaan doen – kunnen we constateren dat genoemde onderzoeken dat vrij gemakkelijk afdoen. Pollock en Newberry stellen dat de kostenstijging minimaal is, nu het gaat om informatie in digitale vorm. Hun redenering is dat in een digitale omgeving het niet uitmaakt of je 1 kopie of 5 miljoen kopieën maakt: de kosten nemen niet toe en aldus zijn de marginale kosten[1] gelijk aan 0. Omdat de optimale vraagprijs bepaald wordt door het punt waar de marginale opbrengsten gelijk zijn aan de marginale kosten, zijnde 0, is het (welvaarts)economisch gezien het voordeligst de data gratis te verstrekken.

Nu is dat ook op zich logisch: genoemde studies vragen zich af welke prijs te vragen voor het in hergebruik geven van overheidsinformatie (die toch al geproduceerd wordt in het kader van de publieke taak). Hun uitgangspunt is dat slechts de marginale kosten van vestrekking relevant zijn maar gaan voorbij aan het feit dat het beschikbaar stellen van data niet geheel meeloopt met de uitvoering van de publieke taak: het moet georganiseerd worden, er moet wellicht wat op- of bijgeschaald worden qua infrastructuur en vervolgens moet er ook beheer plaatsvinden. Naar deze *extra* middelen is nog geen onderzoek gedaan en dit terwijl het voor overheidsorganisaties natuurlijk een zeer relevante vraag is. Met andere woorden: deze studie voorziet in een in de praktijk stevig gevoelde behoefte!

2.3 De bevindingen

Hieronder schets ik de bevindingen die uit de 5 cases naar voren zijn gekomen. Omdat de kosten van het aan Open Data doen – de kern van dit onderzoek – alleen begrepen kunnen worden vanuit de beleidscontext en de concrete uitvoering schets ik voor iedere case eerst de achtergrond van het Open Data beleid en de huidige stand van zaken. Dit vormt dus de opmaat voor het overzicht van de kosten.

Even ter herinnering (en voor hen die hoofdstuk 1 overgeslagen hebben): we zijn op zoek naar de *incrementele kosten*. Dit zijn die kosten die gemaakt zijn in het kader van het gaan doen aan Open Data. Daarbij vergelijken we, goed beschouwd, het kostenniveau van de situatie juist voordat deze operatie werd ingezet met die waarin de operatie is doorgevoerd.

Daarbinnen heb ik vervolgens een onderscheid gemaakt tussen:

a. *de infrastructurele kosten*: investeringen in bedrijfsmiddelen en toerekening daarvan aan Open Data, zoals bijvoorbeeld de afschrijvingskosten van een aangekochte server en software.
b. *de veranderkosten*: middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de bijvoorbeeld de loonkosten van een 'Open Data transitie manager' en de inhuur van derden.

[1] Marginale kosten zijn – simpel gezegd – de kosten die ontstaan als gevolg van het voortbrengen van een extra eenheid.

c. *de beheerkosten*: middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals bijvoorbeeld de loonkosten van een helpdesk medewerker.

Uiteraard moeten deze kosten ook gedekt worden. Met dekking doelen we dus op het beschikbaar stellen van financiële middelen waarmee de kosten betaald worden. Deze dekking is dus opgenomen in het budget van de organisatie (of een onderdeel daarvan), bijvoorbeeld in de vorm van een post 'te betalen loonkosten personeel' of een post 'organisatiekosten Open Data conferentie'.

Kort en goed, de beschrijving van de 5 cases loopt steeds langs een vaste structuur: '*Achtergrond Open Data-beleid', 'Begin en uitrol', 'De Open Data' kosten en 'Dekking van de Open Data kosten'.*

2.3.1 De gemeente Rotterdam

Achtergrond Open Data-beleid
Rotterdam kan gerust gezien worden als een van de voorlopers op het gebied van Open Data. In 2011 werd het onderwerp meegenomen in de innovatieagenda van de gemeente Rotterdam en omarmd door Korrie Louwes, wethouder van Arbeidsmarkt, Hoger Onderwijs, Innovatie en Participatie. De invalshoek die Rotterdam koos was vooral die van het economisch potentieel dat Open Data kan bieden en de daarmee samenhangende bedrijvigheid in de stad.

Begin en uitrol
Binnen deze kaders werd in 2011 een samenwerking aangegaan met de Hogeschool Rotterdam, onder de inspirerende leiding van Leon Gomans, waardoor enkele honderden studenten de kans kregen met datasets aan de slag te gaan. Financiële ondersteuning werd vergekregen vanuit de RAAK-regelingen van de Stichting Innovatie Alliantie. Grote congressen werden georganiseerd, waaronder de ODEC 2011 (de Open Data Ervaringen Conferentie) op in juli 2011 en de ePSI Conferentie in maart 2012, waar in totaal meer dan 700 mensen op afkwamen.

Infrastructureel werd de Rotterdam Open Data Store (portal + store) ingericht, waarin datasets voor hergebruik beschikbaar werden gesteld en toepassingen geëtaleerd konden worden. Momenteel zitten er circa 170 datasets en APIs[2] in de Data Store. Deze zijn met name afkomstig vanuit de afdelingen Gemeentearchief, Stadsontwikkeling en Stadsbeheer.

Politiek en organisatorisch valt het Open Data dossier onder twee wethouders: de wethouder bedrijfsvoering en de wethouder voornoemd. De Open Data manager (1 FTE[3]) wordt aangestuurd vanuit de CIO. Zijn taak is het Open Data gedachtegoed intern en extern te verspreiden, data sets op te halen bij de diensten en deze in de Open Data store te zetten.

Tegelijkertijd heeft Rotterdam de afgelopen jaren intern een grootschalige consolidatie van haar IT uitgevoerd waarbij een shared service centre is ingericht. De infrastructuur hiervan is ingericht op het faciliteren van de interne processen in het kader van Rotterdam's publieke taak, waaronder niet valt het doen aan Open Data. De Open data portal en de store maken dan ook geen onderdeel uit van dit *shared service center*.

Kijkend naar de activiteiten op de portal en in de store moet helaas geconstateerd worden dat de energie er wat uitgelopen lijkt te zijn. Het merendeel van de datasets is niet meer vernieuwd sinds 2012.

[2] API staat voor *application programming interface*: een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of onderdeel (meestal in de vorm van bibliotheken).
[3] FTE staat voor *full time equivalent*: dus het equivalent van een volledig dienstverband.

De Open Data kosten
De gemeente Rotterdam schat een en ander als volgt in:

a. De infrastructurele kosten
de kosten voor de machines en de kabels ten behoeve van het opstarten van de Rotterdam Open Data Store (portal + store) bedroegen per jaar circa 20.000 euro.

b. De veranderkosten
de eenmalige salariskosten van de Open Data manager beliepen circa 50.000 euro.

c. De beheerkosten
de kosten voor het functionele beheer en het applicatiebeheer worden geschat op 45.000 euro per jaar.

Dekking van de Open Data kosten
In de jaren 2011 en 2012 was een substantieel gedeelte van de middelen gedekt vanuit de Hogeschool Rotterdam (de eerder genoemde subsidie) en voor het overige vanuit een projectfinanciering. Op het moment drukken de kosten (infrastructuur en beheer) op het budget van de CIO.

2.3.2 De gemeente Enschede

Achtergrond Open Data-beleid
Ook de gemeente Enschede mag gezien worden als een van de *early adopters* van het Open Data gedachtegoed. Gestimuleerd door enthousiaste burgers en ambtenaren, nam de Gemeenteraad in maart 2011 een motie aan met het mandaat gemeentelijke data als Open Data te ontsluiten. In de motie lag het accent op het economische en maatschappelijke potentieel van Open Data en logischerwijs werd de wethouder met innovatie en economie in de portefeuille dan ook verantwoordelijk voor het Open Data beleid. Harde doelstellingen werden evenwel niet geformuleerd. In aansluiting daarop werd in het voorjaar van 2012 het platform opendata.enschede.nl gelanceerd tijdens het Enovatief congres aldaar.

Begin en uitrol
Bij de uitrol had de afdeling Informatie Management (IM) het voortouw. Hier vond het voorbereidende werk plaats en werden de gesprekken gevoerd om interne datahouders te overtuigen. Ook werden door IM de ETL-scripts[4] geschreven die nodig waren om data uit de diverse applicaties naar het publicatieplatform te tillen. Het interne IT bedrijf van de gemeente richtte daartoe de dataserver in. Het beheer van het portaal werd nimmer formeel belegd, en wordt door thans nog steeds door een IM medewerker 'erbij' gedaan. De momenteel ontsloten data is gevarieerd: van geodata, data omtrent activiteiten in de stad, de uitgaven van de gemeente, tot gegevens over de riolering. Bij lancering waren 19 datasets beschikbaar, momenteel zijn dat er 23.

De Open Data activiteiten werden georgeniseerd als een *pilot* en met de lancering van het platform werd eigenlijk het eindpunt van die *pilot* bereikt (sindsdien liggen de werkzaamheden min of meer

[4] ETL, staat voor *Extract Transform Load*: het extraheert data van externe bronnen en transformeert deze naar een vorm die voldoet aan de eisen voor het specifieke gebruik waarna het de data laadt op een geheugendrager, zoals een data warehouse.

stil, tenzij er een directe aanleiding is iets te doen, bijvoorbeeld bij een Wob-verzoek). Er is op dit moment dan ook geen echte 'eigenaar' van Open Data: het is niet formeel belegd, en het wordt er bij gedaan door (intrinsiek gemotiveerde) ambtenaren binnen IM. Dat neemt niet weg dat er wel nog steeds bestuurlijke dekking is: Open Data staat als prioriteit in de programmabegroting.

De Open Data kosten
De gemeente Enschede schat een en ander als volgt in:

a. De infrastructurele kosten
   Voor het portaal was een additionele dataserver in de *DMZ*[5] (en dus van buitenaf bereikbaar is) nodig, en *(ETL-)scripts* die de data uit de back-office systemen naar die dataserver verplaatsten. Voorts moest het uiterlijk van het portaal worden aangepast aan de huisstijl binnen het bestaande *content managementsysteem* van de gemeentelijke website. Deze kosten worden op maximaal 10.000 euro ingeschat (eenmalig).

b. De veranderkosten
   Om te komen van een interne tot een Open Data ondernam de gemeente de volgende activiteiten:
   - Het stimuleren van de interne datahouders hun datasets openbaar maken. Men schat deze inspanning op circa een halve dag tot hele dag per Open Dataset (op basis van 23 stuks, dus circa 0,08 FTE totaal).
   - Per dataset was een script benodigd om de data uit de *back-officesystemen* te halen en op de dataserver te plaatsen. Per dataset is dit een inspanning van 1 a 2 uur (op basis van 23 stuks, dus circa 0,02 FTE totaal)
   - De IM medewerker(s) die deze handelingen uitvoeren, besteedden aanvullend tijd aan communicatie, afstemming en bijvoorbeeld in de rol van contactpersoon naar bijvoorbeeld de Digitale Steden Agenda (naar schatting 0,06 FTE totaal).

   In totaal gaat het dus om circa 0,16 FTE. Uitgaande van een salarissom van 50.000 euro, levert dit een kostenpost op van 8.000 euro (eenmalig).

c. De beheerkosten
   IM doet het Open Data beheer 'er nu bij', de inspanningen zijn evenwel minimaal. Binnen afzienbare tijd zal het IT bedrijf ondergebracht worden in een *shared service center*. Dit zal naar verwachting tot een formelere lijn leiden en men verwacht dat dit proces dan anders moet worden ingericht (en gedekt), zeker als Open Data groeit en de beheervraag navenant toeneemt.

Dekking van de Open Data kosten
In het begin van het Open Data traject is een schatting gemaakt van de inspanning. Men ging toen uit van 'eenmalig iets maken' en verder wat beheerkosten. Ruwweg werd als uitgangspunt genomen 1fte per jaar en wat middelen voor infrastructuur. Formeel werd er echter niets aan Open Data toegerekend. De middelen nodig voor de uitvoering van de motie werd onder de post 'bestuurshulp' gebracht onder het budget van de afdeling IM. De kosten, minimaal van aard, worden nog steeds onder deze post genomen en gedekt.

2.3.3 het KNMI

Achtergrond Open Data-beleid

[5] DMZ staat voor *demilitarized zone*: een netwerksegment dat zich tussen het interne en externe netwerk bevindt.

Het Open Data-beleid van het KNMI moet gezien worden tegen de achtergrond van de beleidsambities van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M), in het bijzonder de *commitment* die haar Minister heeft afgegeven, inhoudende dat alle openbare I&M data per 1 januari 2015 beschikbaar zullen zijn voor hergebruik.

Voorts kent het KNMI al een lange traditie van beschikbaar stellen van data, onder meer in het kader van de WMO[6], waarbij het in feite een Open Data supporter *avant la lettre* is geweest. Het KNMI heeft vanaf 2009 geen licentiekosten meer in rekening gebracht (deze kosten en gemiste opbrengsten zijn vooralsnog opgevangen binnen de eigen begroting).

Bij de Open Data inventarisatie zoals gemaakt door het KNMI in 2013 in opdracht van I&M is de volgende indeling gemaakt:

- *real time* data
- klimatologische data
- seismologische data
- wetenschappelijke data
- luchtvaartdata

Daarbij heeft het KNMI als uitgangspunt genomen de data die thans in de 'SLA-omgeving' (dit staat voor *Service Level Agreement*, dus op basis van overeenkomsten met afnemers) beschikbaar worden gesteld, tot Open Data worden. Een aantal van deze sets is al Open Data en een aantal zal dit worden met het oog op de instructies van I&M.

Begin en uitrol
Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende data vornoemd.

- De klimatologische data zijn per 1 januari 2013 Open Data geworden en zijn vindbaar via het Nationaal Georegister (NGR) en data.overheid.nl.
- Het KNMI was voornemens de *real time* data per 1 januari 2014 als Open Data beschikbaar te stellen. Evenwel heeft de Nederlandse Vereniging van Weerbedrijven hiertegen bezwaar gemaakt en als gevolg daarvan heeft het KNMI, in overleg met I&M, besloten deze data tot Open Data te maken in samenloop met de wijziging van de Wet openbaarheid bestuur. Er wordt van uit gegaan dat dit in 2014 zal worden gerealiseerd, doch niet later dan juni 2015.
- De seismologische data is voor wat betreft de Nederlandse gegevens in principe onder het regime van Open Data te brengen. Echter, omdat deze gegevens een onlosmakelijk onderdeel zijn van een Europese database (SESAR) wordt nader onderzocht of de gehele database kan worden vrijgegeven, dan wel een actie moet worden genomen om de Nederlandse gegevens apart te ontsluiten. Er wordt van uitgegaan dat hierover in 2014 duidelijkheid komt.
- Het zelfde geldt min of meer voor de wetenschappelijke data. Internationale afspraken zijn ook hier nodig en hoewel er een positieve grondhouding is ten aanzien van het vrij beschikbaar maken, speelt het punt van publicatie van wetenschappelijke artikelen hier ook een rol (al of niet in het kader van Europese projecten en in samenwerking met andere partijen). Daarom zal er naar verwachting sprake zijn van een Open Data incubatietijd, waarna deze data beschikbaar zullen komen.
- De luchtvaartdata is een ingewikkeld gebied waar belangen van leveranciers en afnemers zich in beginsel verzetten tegen gratis openbaarmaking. Het gaat daarbij om forse budgetten, internationale regelgeving en politiek. Commerciële meteorologische aanbieders hebben grote belangstelling om hierbij ook een rol te gaan spelen, kortom een uiterst

[6] WMO staat voor Wereld Meteorologische Organisatie: een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties voor internationale samenwerking op het gebied van meteorologie en klimaat.

complex speelveld van belangen en verplichtingen. Deze data zal naar verwachting om die reden vooralsnog geen Open Data worden.

Introductie van Open Data zal voor het KNMI niet betekenen dat verstrekking van data alleen onder deze noemer zal gaan plaatsvinden. Goed beschouwd zal het KNMI via twee kanalen de afnemers gaan bedienen: (a) de SLA afnemers via een kanaal dat met waarborgen en additionele services omkleed is en waarvoor de afnemers een vergoeding betalen (aldus de verstrekkingskosten *van dit kanaal* dekkend) en (b) de overige (onbekende) afnemers via het Open Data kanaal op basis van het *fair use* beginsel (geen additionele service, grotere kans op tijdelijke onderbreking op het distributiepunt, maar wel gratis en voor niets).

Rond de komende jaarwisseling zullen de eerste datasets worden aangeboden die geïntegreerd en *INSPIRE compliant* zijn, via het in december 2012 geopende KNMI Datacentrum (KDC).

Bij het technisch organiseren en openstellen van haar Open Data is dus aansluiting gezocht bij het KDC. Uiteraard is het zo dat het KDC is ingericht met het oog op de publieke taakvervulling en de kosten – het portaal heeft enkele tonnen gekost – dus grotendeels daaraan toegerekend moeten worden (vergelijkbaar met PDOK in het geo-domein, zie hierna). Een gedeelte van de 'Open Data kosten' liften daarna 'gratis' mee op de infrastructurele kosten gemaakt in het kader van de publieke taakuitoefening. Dat neemt niet weg dat er ook specifieke meerkosten zijn voor het faciliteren van het Open Data beleid. Hieronder is gepoogd deze zo goed mogelijk te identificeren en separeren.

De Open Data kosten
Het KNMI schat een en ander als volgt in:

a. <u>De infrastructurele kosten</u>
   Ter facilitering van het Open Data kanaal heeft het KNMI een platte FTP-server aangeschaft die circa 20.000 euro kostte en afgeschreven wordt in 5 jaar.

b. <u>De veranderkosten</u>
   Voor het inregelen van de technologie en de processen schat het KNMI dat er eenmalig circa 100.000 euro (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom) aan manuren is besteed. Dit correspondeert met een bedrag van circa 50.000 euro exclusief opslag.

c. <u>De beheerkosten</u>
   De beheerkosten betreffen de helpdesk ondersteuning. Deze wordt geschat op 1 FTE, corresponderend met een bedrag van circa 90.000 euro per jaar (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom). Deze kosten moeten evenwel verdeeld worden over de twee uitleverkanalen. Naar schatting is circa 20.000 euro daarvan toewijsbaar aan het Open Data kanaal. Exclusief opslag correspondeert dit laatste bedrag met circa 10.000 euro per jaar.

Dekking van de Open Data kosten
Op korte termijn heeft het KNMI niet direct baten kunnen realiseren. Dat neemt niet weg dat in de toekomst (2-4 jaar) structureel een kostenbesparing in bedrijfsvoering wordt verwacht van circa 2 FTE (circa 180.000 euro (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom)). Dit correspondeert met een bedrag van circa 80.000 euro per jaar exclusief opslag. De dekking van het gevallen gat en de financiering daarvan is momenteel nog onderwerp van discussie met I&M.

2.3.4 het Kadaster

Achtergrond Open Data beleid
Alhoewel het Kadaster inmiddels meerdere Open Data sets beheert (zoals de BAG en de Bestuurlijke Grenzen)), concentreren we ons op de Basisregistratie Topografie (BRT). Belangrijkste reden hiervoor is de aanwezigheid van vrij gedetailleerde gegevens, onder meer verzameld in het kader van het onderzoek 'effecten van Open Data (uitgevoerd door het Kadaster in samenwerking met de Universiteit van Wageningen). Daarnaast geldt voor deze registratie dat deze tot 1 januari 2012 slechts tegen betaling beschikbaar was voor gebruik: de overgang naar een Open Data regime is dus mooi gemarkeerd, zodat de incrementele kosten preciezer gemeten en gealloceerd kunnen worden. Daarmee is de BRT bij uitstek een casus geschikt voor dit onderzoek.

Net als het KNMI is het Kadaster een 'verstrekkingsprofessional': kerntaak is, sinds jaar en dag, het beschikbaar stellen van haar informatie aan gebruikers, zowel publieke als private. De verplichtingen onder de INSPIRE Richtlijn hebben hier nog verder aan bijgedragen. De uitleveringskant is met name georganiseerd binnen PDOK.

Topografie was altijd al beschikbaar voor gebruik, maar er hing een fors tarief aan alsmede beperkende voorwaarden ter bescherming van het onderliggende verdienmodel. In het najaar van 2011 werd de evenwel de beslissing genomen de BRT als Open Data beschikbaar te stellen. Daarbij speelde een rol dat een substantieel deel van de omzet werd gegenereerd bij publieke afnemers en dit inmiddels vanuit een centraal budget werd gefinancierd (de omzet bij private afnemers was in 2011 500.000 euro). Voorts speelde een rol dat er inmiddels alternatieven op de markt kwamen (*Google Maps* en *Open Street Map*). Mede doordat het Ministerie van I&M bereid was 250.000 euro te dekken (onder meer in het licht van de belofte van haar Minister), kon de oversteek naar gratis verstrekking gemaakt worden.

De geesten binnen het Kadaster waren overigens op dat moment verdeeld. Een gedeelte, met name zij die in het verleden de opdracht hadden gekregen 'de eigen broek op te houden' waren minder enthousiast, maar anderen vonden het bij uitstek een mogelijkheid een brede gebruikersbasis te creëren.

Begin en uitrol
Per 1 januari 2012 werd de BRT Open Data. Qua dataproductie en -verwerking hoefde er niet veel aangepast te worden. Wel moest de levering aangepast worden. Daarbij is in eerste instantie de abonnementsvorm gehandhaafd (maar dan zonder het sturen van facturen) en is een *We Transfer* downloadmogelijkheid gecreëerd (waarbij de gebruiker zich nog moest aanmelden). Begin 2012 kwamen viewservices via PDOK[7] beschikbaar en sinds december 2012 is een (anonieme) download faciliteit.

Er is dus gewacht op het beschikbaar komen van een uitleverfaciliteit via PDOK, in plaats van een '*big bang*' scenario per 1 januari 2012. Dit had zeker te maken met het minimaliseren van de kosten (en de verwachting dat uitlevering via PDOK op kort termijn te realiseren zou zijn). Qua besturing werd dan ook besloten er geen apart project van te maken, maar de uitrol mee te laten lopen met de uitrol van PDOK. Alhoewel er 'over de duim' gerekend is wat de extra kosten zouden zijn en wat er bespaard kon worden, zijn vooraf geen harde doelstellingen geformuleerd.

[7] PDOK staat voor 'publieke dienstverlening op de kaart': een centrale voorziening voor het ontsluiten van geodatasets van nationaal belang. Dit zijn actuele en betrouwbare gegevens voor zowel de publieke als private sector.

Het gebruik is sinds de BRT Open Data is aanzienlijk toegenomen en wel met (tenminste) een factor 3, zoals uit de eerste meting van het onderzoek 'De effecten van een open basisregistratie topografie' blijkt. Opvallend is dat de toename vooral zit in de groei van het aantal private (niet-overheids) gebruikers. Nu afname ook op andere plaatsen (buiten PDOK) kan plaatsvinden, is het aannemelijk dat de toename wellicht nog groter is (zal worden). In het eerste kwartaal van 2014 zal in het kader van bovengenoemd onderzoek de volgende meting worden gedaan. Daarbij zal het lastiger worden iets te zeggen over het aantal afnemers, nu gebruik anoniem is geworden.

Qua volumes gaat het over relatief forse bestanden. Het basisbestand top 10 NL is in gecomprimeerde vorm circa 2 Gb groot en de rasterbestanden - zo'n 400 stuks – variëren van 2 Mb tot 1,5 Gb per stuk. De dataset wordt iedere 3 maanden geactualiseerd (en kort daarna zou dus een cyclische piek moeten ontstaan).

Het'Open Data traject bevindt zich inmiddels in de eindfase: het is *daily business* geworden dat via PDOK plaatsvindt, waar ook het technisch beheer is ondergebracht. Het functioneel beheer ligt bij de afdeling 'Geo-vastgoedinformatie'. De *We Transfer*- en abonnementsleveringen worden thans uitgefaseerd. Slechts (het beter op de kaart zetten van) de terugmeldvoorziening staat nog op de rol.

De Open Data kosten
Het Kadaster schat een en ander als volgt in:

a. <u>De infrastructurele kosten</u>
   De kosten van de *download service* van *We Transfer* waren minimaal (circa $120 per jaar). Voor de uitlevering via *We Transfer* waren wel wat handjes nodig.

   Uiteraard kost de infrastructuur die PDOK gebruikt veel meer. De kosten hiervan worden gedekt door het samenwerkingsverband van het Ministerie van Economische Zaken, Rijkswaterstaat, het Ministerie van I&M en het Kadaster, die voor 500.000 euro per jaar hieraan bijdraagt (de helft daarvan betreffen infrastructuurkosten en de andere helft daarvan beheerkosten). De BRT consumeert hier (op dit moment) het meeste van.

   Punt is evenwel dat deze kosten ook gemaakt zouden worden als de BRT geen Open Data zou zijn. Dus, vanuit een incrementele kostenoogpunt, zijn de kosten nul. Daarbij moet evenwel niet vergeten worden dat goed beschouwd 'de Open Data kosten' als het ware gesubsidieerd worden doordat er op basis van een '*direct costing* achtige' (en niet op een integrale kostprijs) manier wordt toegerekend. Open Data is in feite een (bewust gekozen!) *free rider* die meelift op bestaande infrastructuur.

b. <u>De veranderkosten</u>
   Het Kadaster schat deze kosten op circa 1 FTE (adviseurniveau). Dit betreft dan de organisatorische kant. De technische kant heeft naar schatting circa 0,5 FTE gekost. Deze 1,5 FTE is goed voor een bruto loonsom (exclusief opslag voor indirecte kosten) van circa 75.000 euro (eenmalig).

c. <u>De beheerkosten</u>
   Het is lastig in te schatten wat het verschil zou zijn in beheerkosten als de BRT alleen voor publieke afnemers beschikbaar zou zijn. Concrete meerkosten zitten in zaken als het beheren van klantcontacten (onder andere sociale media) en terugmeldingen. Het Kadaster schat deze kosten (over de duim) op circa 0,5 FTE (beheerders/helpdeskniveau, inclusief het functioneel beheer van de downloadfunctionaliteit voor BRT-bestanden). Deze 0,5 FTE is

goed voor een bruto loonsom (exclusief opslag voor indirecte kosten) van circa 25.000 euro (jaarlijks).

Overigens is het denkbaar dat een deel van de ondersteuning ‘naar buiten verschuift’, bijvoorbeeld in de vorm van leden van *linked-in* groepen die elkaars vragen beantwoorden. In ieder geval heeft het Kadaster geen toename van de kosten voor de helpdesk waargenomen, ondanks de forse stijging van het aantal downloads.

Dekking van de Open Data kosten
Als gezegd is er niet achter de komma uitgerekend wat de extra kosten zouden zijn en hoe hoog de baten. Niettemin had het Kadaster wel een gevoel hoe hoog deze waarschijnlijk zouden zijn. Die wetenschap is ook meegenomen in het gesprek met I&M voor het verkrijgen van (gedeeltelijke) dekking voor deze operatie. Dit gevoel klopte overigens ook redelijk met de werkelijkheid.

De baten realiseerden zich op twee momenten. Allereerst verdween een aantal administratieve taken, waaronder het contractenbeheer en de facturatie. Dit heeft tot een kostenreductie geleid die zich reeds in 2012 manifesteerde. Omdat niet direct gemigreerd kon worden naar uitlevering in de PDOK omgeving waren in eerste instantie nog steeds handjes nodig voor het afhandelen van de aanvragen (abonnementen en We Transfer leveringen). Deze kostenreductie zal zich manifesteren vanaf 1 januari 2014. Op dit moment begroot het Kadaster de totale kostendaling op structureel circa 2,3 FTE per jaar (administratief niveau), corresponderend met circa 115.000 euro exclusief opslag voor indirecte kosten.

Een en ander betekent dat de operatie in eerste instantie een financieringsbehoefte heeft gecreëerd van (iets minder dan) 2 FTE (circa 100.000 euro exclusief opslag voor indirecte kosten) doordat de lasten eerder optraden dan de baten binnenkwamen. Met behulp van de bijdrage van I&M is dit gat gevuld. De baten die thans gegenereerd worden zijn structureel van aard, terwijl een groot deel van de lasten niet zullen terugkeren, nu immers het implementatietraject doorlopen is.

Overigens is de koek wellicht nog niet op: het Kadaster hoopt dat men ook kosten kan reduceren doordat de terugmeldingen tot kwaliteitverbetering gaat leiden. Deze baten zullen zich mogelijk in de loop van volgend jaar gaan manifesteren (als deze faciliteit beter in de markt gezet is). Tenslotte zou het ook denkbaar zijn dat kosten van gebruikers afnemen. Het Kadaster gaat in het kader van het onderzoek ‘De effecten van een open basisregistratie topografie’ nog kijken naar deze netwerkeffecten.

Qua transitie zijn de kosten gedekt vanuit de lopende budgetten door de betreffende afdelingen. Dat de baten op een andere plaats neerslaan dan de lasten is geen struikelblok geweest: het Kadaster heeft naar het macro-plaatje gekeken.

2.3.5 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Achtergrond Open Data beleid
‘Openbaar, tenzij...’ is het actieve uitgangspunt en Open Data is dan ook standaard beleid van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De Sector Kennisuitwisseling (dit omvat ‘IT’, 'papier' en 'digitaal' alsmede ‘communicatie’) is verantwoordelijk voor de Open Data activiteiten van RCE en ziet het als integraal onderdeel van haar takenpakket.

"Erfgoed gebeurt in het veld", aldus de RCE. De missie van RCE is daarom het ondersteunen van het veld. De Dienst ziet het daarom als haar taak de infrastructuur en data, benodigd in het veld te verzorgen – zoals het zorgen voor goede databases en API's – zodat instellingen makkelijk toegang

hebben en zich kunnen verbinden. De RCE heeft derhalve ook een Open Data stewardrol, een en ander in aansluiting op beleidsomslag bij het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW), waaronder RCE ressorteert.

Begin en uitrol
Gevoed door bestuurlijke, politieke en interne impulsen besloot RCE in 2009 aan Open Data te gaan doen. In 2010 is in eerste lijn de Monumentenlijst als Open Data gepubliceerd. Vervolgens is de overige reeds gepubliceerde data daar successievelijk aan toegevoegd zodra zich een goede gelegenheid aandiende, zoals bij de vervanging van informatiesystemen. Dit proces duurt nog voort. Deze aanpak levert de juiste fasering en timing voor transitiestappen. Op dit moment zijn alle monumenten (zowel gebouwd als archeologie), de documentatie en het archief (voorzover digitaal) en thesauri als open data beschikbaar.

De Sector Kennisuitwisseling zet het pad naar Open Data voort. Het beheer is ook bij deze sector belegd. Op dit moment is zo'n 60 tot 70% beschikbaar van hetgeen al digitaal is. Over ongeveer een jaar dient dit op te lopen tot 100% (alle data vanaf vanaf 1986 is gedigitaliseerd). Daarna volgt de digitalisering van het nog analoge deel (van voor 1986).

Niet alle gepubliceerde data is voortdurend up to date. Dit is veelal te wijten aan beperkingen van thans nog gehanteerde systemen. Zo worden de archeologische data nog steeds handmatig in bulk geupload voor publicatie en maandelijks bijgewerkt. In de zomer van 2014 zou dit *realtime* moeten zijn. In de achtergrond wordt ook aan kwaliteitsverbetering van de data gewerkt, dat is echter een aparte inspanning met een eigen financiering, of (gedekt) in de slipstream van elders ontstane noodzaken.

In de rol van 'steward' voor het veld ziet RCE kansen om kleinere instellingen te ondersteunen die zelf te weinig kennis in huis hebben voor eigen gegevensbeheer. Door dergelijke kleine zelfgebouwde systemen te vervangen door een 'Erfgoed Suite' vanuit RCE, wordt een kwaliteitsimpuls aan het veld gegeven. Zeven instellingen maken hiervan inmiddels gebruik en betalen RCE daarvoor een vergoeding. Op deze wijze wordt het 'open tenzij' gedachtegoed verder verspreid (CC0 is er bijvoorbeeld standaard in opgenomen).

De inspanningen voor Open Data bevinden zich nu in een overgangsfase en worden integraal onderdeel van het programma Erfgoed Digitaal. Dit betekent enerzijds dat openheid nog meer als fundamenteel uitgangspunt wordt verankerd, anderzijds merken ook de overige organisatieonderdelen hoe die verandering hen raakt. Dit schept ook weer meer aandacht voor het overwinnen van weerstanden en het meenemen van andere afdelingen (en andere partijen in het veld) in het proces.

De RCE meet het hergebruik van haar data niet expliciet. Er is een *Layar app* voor de beschikbare data en enkele bedrijven maken eigen producten en diensten met behulp van de data, maar in beperkte mate. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is doende het project ‘de Laan van de Leefomgeving’ te starten en dat leidt tot meer draagvlak bij bestuurders in gemeenten en provincies. Men verwacht dat dit initiatief zal leiden tot een toename van gebruik van Erfgoed data.

Open Data kosten
Principieel maakt de RCE geen onderscheid tussen haar gebruikers en hergebruikers: openbaarheid staat centraal, wie de data ook afneemt. Vanuit de maatschappelijk gevoelde behoefte ons cultureel erfgoed te digitaliseren en aldus voor de verre toekomst te beschermen, is een digitaliseringsprogramma opgezet. Ten behoeve van die investering in middelen en mensen is dekking uit publieke middelen verkregen. In de budgettering is Open Data dan ook geen aparte post: het is uitgangspunt voor alle activiteiten met budget. Aldus is het niet mogelijk de incrementele

kosten van Open Data te individualiseren. De bedragen hieronder betreffen dan ook bedragen gespendeerd aan gehele programma's.

Aan het programma Kimono (extern raadpleegbaar kennissysteem cultureel erfgoed) is circa 2 miljoen euro gespendeerd. Het ging daarbij om 10-15 FTE en een enkele tonnen euro's aan investeringen. De beheerskosten van de Beeldbank bedragen 90.000 euro per jaar. Deze bevat zo'n half miljoen afbeeldingen van foto's en tekeningen van monumenten, archeologische landschappen. De beheerslast groeit mee met het aantal digitale databases dat wordt aangeboden. Dat wordt dus, met de overgang naar het programma Erfgoed Digitaal stapsgewijs meer. Voor monumenten.nl met circa 15.000 gebruikers per maand wordt het beheer als noodzakelijke inspanning gezien, maar wordt zo niet doorberekend.

Dekking van de Open Data kosten
De initiële kosten, zoals hierboven beschreven, tot nu zijn gedekt uit programmabudgetten van het Ministerie van OCW, uit subsidies, en uit het budget voor de eigen omschakeling.

Voor de toekomst – in het kader van de overgang naar het Erfgoed Digitaal programma – verwacht RCE met uitdagingen te maken te krijgen waar het de exploitatie en het vinden van dekking voor beheerkosten aangaat. Hiervoor is nog geen oplossing voorhanden, doch zal zeker gevonden worden: de fundamentele beweging naar 'de infrastructuur voor het veld zijn' en '*open by design*' zijn definitief ingezet. Daar komt nog bij de noodzaak enkele systemen te vervangen nu deze op omvallen staan.

De RCE kijkt zeker ook naar interne impact, maar die wordt niet altijd hardop en expliciet meegenomen om onrust te voorkomen. Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met reductie van de 4-8 FTE's door natuurlijk verloop en pensionering – maar dit voert niet de boventoon in hoe over digitalisering en Open Data wordt gesproken.

De taakopvatting en -uitvoering is leidend en daarbinnen wordt vervolgens naar beheersing van kosten gekeken. Daarbij is zeker oog voor opbrengsten – zo bracht RCE aan de bedrijfsprocessenkant de externe beheerslasten terug van 600.000 euro naar 150.000 euro – maar men is zich er ook van bewust dat die opbrengsten uitzonderingen kunnen zijn. Vandaar dat de eigen missie leidend is bij keuzes.

2.4 Samenvatting

Onderzoek naar de kosten van het aan Open Data doen is, anders dan de baten, een ondergeschoven kindje. Omdat dit niettemin een zeer legitieme vraag is, beantwoordt dit rapport aan een in de uitvoeringspraktijk gevoelde behoefte.

De 5 cases geven een mooi beeld van de vele soorten en maten waarin Open Data zich manifesteert. Niettemin, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, zijn er duidelijke lijnen zichtbaar en kunnen we uitspraken doen over de hoogte van de kosten, het moment van optreden en de dekking daarvan. Deze lijnen zijn verbonden met de soort data, de bestuurlijke setting (en financiering) van de organisatie, haar publieke taak en, uiteraard, haar ambities.

3 De analyse van de bevindingen en de aanbevelingen

3.1 Inleidende opmerkingen

In het vorige hoofdstuk hebben we in detail kunnen lezen hoe de Open Data ambities van de 5 cases ontstaan zijn en zich gemanifesteerd hebben en voorts wat deze gekost hebben en waar de dekking gevonden werd. In dit hoofdstuk zet ik de uitkomsten (kosten en dekking) naast elkaar en kijk ik wat de belangrijkste patronen en verschillen zijn.

Vervolgens plaats ik deze uitkomsten in de context van de beleidsambities van het Ministerie en kom zodoende tot aanbevelingen hoe deze uitkomsten, conform haar missie, het best te gebruiken in haar streven het Open Data gedachtegoed breed te verspreiden onder de Nederlandse overheid, in al haar vormen en schakeringen.

3.2 Analyse van de bevindingen

Voorgaand hoofdstuk bevat een veelheid aan cijfers, die zo op het eerste gezicht een bonte verzameling vormen. Echter, als we deze netjes naast elkaar zetten, kunnen we goed de patronen en de verschillen zien, zoals in de figuur hieronder blijkt.

Figuur 2 – samenvattend overzicht van de bevindingen in de 5 cases
pj = per jaar, e = eenmalig

Case	**Begin uitvoering**	**Data**	**Kosten in euro**			**dekking**	**baten**
			Infrastr.-	Verander-	Beheer-		
Rotterdam	2011	zeer divers, 137 sets en API's	20.000 pj	50.000 e	45.000 pj	Extern (2011), daarna budget CIO	Onbekend
Enschede	2012	zeer divers, 23 sets	10.000 e	8.000 e	Minimaal	Budget afdeling IM	Onbekend
KNMI	2013/14	*real time*, klimaat, seismologisch	4.000 pj	50.000 e	10.000 pj	Vooralsnog eigen middelen	80.000 pj vanaf 2015/17
Kadaster	2012	Basisregistratie Topografie	0, lift mee in PDOK	75.000 e	25.000 pj	250.000 van Min I&M, rest eigen middelen, inc. verlies aan inkomsten 300.00 pj	115.000 pj vanaf 2014
RDCE	2010	Cultureel erfgoed, zoals monumenten	0	0	0	Ministerie OCW, subsidies, eigen middelen	Onbekend

Wat valt er nu te zien?

1. Wat allereerst opvalt is dat in geen van de cases *ex ante* een duidelijke budgettering heeft plaatsgevonden. Weliswaar hebben sommige organisaties wel een poging gedaan (Kadaster, Enschede, KNMI), maar dit gebeurde over de duim. Evenmin is er nauwkeurig bijgehouden wat de kosten *ex post* nu precies beliepen: de respondenten hebben steeds – en naar mijn overtuiging naar beste kunnen – terug gerekend en geschat en zijn al doende tot een reconstructie van kosten gekomen.

2. Kijkt men naar de hoogte van de kosten van aan Open Data doen, dan moet toch de conclusie getrokken worden dat, tegen de achtergrond van de totale budgetten van deze organisaties, de bedragen werkelijke fracties daarvan betreffen. Goed beschouwd zou men kunnen zeggen dat men met 50.000 - 70.000 euro de boel in de lucht heeft gecombineerd met een daarna jaarlijks terugkerende last van maximaal 50.000 euro.

3. Op kostensoortenniveau valt op dat:
    - de Infrastructurele kosten door de bank genomen het laagst zijn. Die van Rotterdam zijn relatief hoog, maar Rotterdam heeft dit ook geheel buiten de deur gezet.
    - de veranderkosten relatief het hoogst zijn. Grosso modo kost het circa 1 FTE om het verandertraject door te voeren. Dit proces kost evenwel niet meer dan een jaar: de veranderkosten zijn in alle cases eenmalig. Verder valt op dat variantie – de spreiding van de waarnemingen – relatief klein is (Enschede uitgezonderd).
    - De beheerkosten, cyclisch van aard, belopen een fractie van deze veranderkosten (in de meeste gevallen zo tussen de 20 en 35%). Alleen in Rotterdam zijn deze jaarlijkse kosten bijna even hoog als de veranderkosten.

4. Wat we ook zien is dat Open Data 'jong' is: de meeste initiatieven zijn niet meer dan 2 jaar oud en sommige moeten zelfs nog beginnen. Dit betekent onder meer dat het verdere verloop van de kosten, en dan met name de beheerkosten, nog moeilijk is in te schatten. Wat doen deze als er meer data opengesteld worden?

5. We zien ook dat het materialiseren van baten nog niet heeft plaatsgevonden. Dit wordt expliciet bevestigd door cases Kadaster en KNMI die aangeven dat zij niet eerder dan 2 jaar na implementatie de eerste terugverdieneffecten verwachten. We moeten ons uiteraard wel realiseren dat het hier gaat om baten in de bedrijfsvoering van de organisaties zelve. De effecten van het openen van data buiten deze organisaties zullen zich wel direct voordoen:
    - inkoopkosten dalen of verdwijnen zelfs waardoor, in de benedenstroomse markten, mits competitief, deze voordelen (gedeeltelijk) zullen worden doorgegeven aan opvolgende gebruikers;
    - transactiekosten dalen doordat de afname van de data geen tegenprestatie meer behoeft.

    Dit nog afgezien van de niet financiële baten die zich ook terstond realiseren, maar wederom buiten de organisatie.

6. Als we kijken naar de verschillende typen organisaties, dan is een duidelijke cesuur waarneembaar tussen de gemeentelijke organisaties enerzijds en anderzijds de 'verstrekkingsprofessionals': organisaties wiens kerntaak het is data te verstrekken (het KNMI en het Kadaster).

7. Een eerste belangrijk verschil betreft de kosten in relatie tot de hoeveelheid data die beschikbaar wordt gesteld: bij het Kadaster en KNMI gaat het om gigabytes, respectievelijk terrabytes per dag en bij de gemeentes om enkele megabytes. Men zou dan verwachten dat de infrastructurele kosten navenant zouden verschillen, maar dat is niet het geval. Sterker nog de infrastructurele kosten van het KNMI en het Kadaster zijn zeer laag. Dit wordt veroorzaakt door – beoogd! – *free rider* gedrag van Open Data: de data liften gratis mee op de infrastructuur die er al ligt en die benodigd is voor het uitoefenen van de publieke taak. De gemeentes hebben dat voordeel niet (of minder): zij hebben echt iets aparts moeten opzetten tegen relatief hoge kosten, zeker als men deze zou omslaan over de hoeveelheid data die verstrekt wordt.

8. Doordenkend langs deze lijn moeten we ons realiseren dat bij verstrekkingsprofessionals waar een dergelijke infrastructuur ontbreekt (of waar men deze niet wenst te gebruiken), deze kosten eveneens gemaakt moeten worden. Uiteraard werkt die stijging door in zowel de infrastructurele als de veranderkosten: niet alleen moet er hard- en softwarematig iets nieuws worden neergezet, ook moet extra mankracht vrijgemaakt worden om dit te organiseren en in te regelen. In dat geval immers, wijkt het 'doen aan Open Data' af van de processen verricht in het kader van de publieke taak. Zeker als het gaat om verstrekkingsprofessionals met grote hoeveelheden data met een dynamisch karakter, zullen de cijfers oplopen. Bevindingen van de RDW – geen

onderdeel van deze studie – wijzen in die richting. Voor dergelijke organisaties mag er dus vanuit worden gegaan dat incrementele kosten hoger zullen zijn.

9. Tegelijkertijd zien informatieprofessionals zien zich geconfronteerd met geheel eigen uitdagingen. Hoewel het, vanuit macroperspectief, volkomen rationeel is hun data tot Open Data te maken, moeten we ook constateren dat zij vanuit microperspectief (hun eigen bedrijfsvoering) er per saldo bij inschieten, zoals uit onderstaande getallen van de BRT blijkt.

   Bekijkt men de BRT vanuit een *greenfield* situatie[8], dan zien we het volgende plaatje:

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Veranderkosten	- 75.000				
Beheerkosten	- 25.000	- 25.000	- 25.000	- 25.000	- 25.000
Besparingen			+ 115.000	+ 115.000	+ 115.000
Vermogensbehoefte vanuit de operatie	- 100.000	- 125.000	- 35.000	+ 55.000	+145.000
Externe financiering vanuit I&M	+ 250.000				
Saldo	+150.000	+ 125.000	+ 215.000	+ 305.000	+ 395.000

   Dit plaatje lijkt er in eerste instantie goed uit te zien: na iets meer dan twee jaar wordt break even gedraaid en de maximale financieringsbehoefte wordt ruimschoots afgedekt door de 200.000 euro die I&M verstrekt. Maar natuurlijk hebben we niet van doen met een greenfield situatie. Het Kadaster mist circa 500.000 euro aan inkomsten: het bedrag dat het verdiende aan de verkoop van haar data aan externe (niet-overheids) gebruikers. Voor het Kadaster, op het niveau van de bedrijfsvoering, is de business case dus negatief.

   Plaatst men deze bedragen evenwel tegenover de baten die zich elders materialiseren, dan moeten we ervan uitgaan (zie in dit verband ook de kort aangehaalde bewijsvoering in paragraaf 2.2), dat op macro economisch niveau deze 'verliezen' ruimschoots gecompenseerd worden door besparingen (geen inkoop en lage transactiekosten) en extra bedrijvigheid, resulterend in inkomsten voor zowel het bedrijfsleven als (dus) ook Rijksschatkist. Kortom, het Kadaster is gevangen in de 'eigenexploitatieafhankelijkheidsvalkuil': ook al wil het graag meedoen aan de heersende Open Data ambities, het leidt wel tot een direct exploitatieprobleem. Dit is zeker op te lossen, immers op macroniveau overstijgen de baten ruimschoots de lasten. De sleutel is gelegen in een eerlijke (her)verdeling van baten lasten en de financiering van de transitie.

10. Interessant genoeg heeft het KNMI hier minder last van: het doen aan Open Data zal een waarschijnlijk minder grote impact hebben op de inkomsten die zij thans genereert met het in hergebruik geven van data (via haar SLA-kanaal). Punt is dat het hier gaat om professionele hergebruikers die een duidelijk ander segment vormen dan de niet-professionele hergebruikers. Deze professionele hergebruikers zullen vaak niet switchen naar de gratis data omdat deze niet omgeven zijn met de waarborgen die zij in hun eigen bedrijfsprocessen nodig hebben. Sterker nog: zij zijn graag bereid het KNMI te betalen voor deze extra dienstverlening.

    Dit impliceert dus dat het KNMI twee 'hergebruik business cases' kent die weer corresponderen met verschillende vormen van dekking: de professionele (betalende) afnemers dekken de extra kosten graag zelf, terwijl de dekking van de kosten gemaakt voor de Open Data afnemers gedeeltelijk plaatsvindt vanuit de publieke taak (free rider op de infrastructuur) en gedeeltelijk

[8] Hiermee doel ik de situatie waarin we doen alsof de beslissing aan Open Data te gaan doen geen invloed heeft op de huidige bedrijfsvoering en er aldus geen 'erfenissen' zijn van in het verleden genomen beslissingen.

vanuit de eigen middelen van het KNMI (dan wel het Ministerie waaronder zij ressorteert – de gesprekken daarover zijn nog gaande).

11. Zoals we hierboven gezien hebben, levert één van de vijf cases geen harde cijfers op: de RCE maakt principieel geen onderscheid tussen haar gebruikers en hergebruikers: openbaarheid staat centraal, wie de data ook afneemt. Ontsluiting naar het veld - haar eerste schil van afnemers - is haar kerntaak, andere (her)gebruikers lopen daar in mee. In de budgettering is Open Data daarom geen aparte post: het is uitgangspunt voor alle activiteiten met budget. Aldus is het niet mogelijk de incrementele kosten van Open Data te individualiseren, laat staan vast te stellen.

12. Alhoewel deze case geen cijfers oplevert, heb ik hem niettemin wel gehandhaafd in deze rapportage. De case raakt namelijk een zeer principieel punt. Naarmate het doen aan Open Data meer convergeert met hetgeen je toch al moet doen (uit hoofde van je publieke taak), is het steeds minder zinvol om een onderscheid te maken tussen de gebruikers die bediend worden uit hoofde van de publieke taak en de rest van de gebruikers. Zeker als er nauwelijks of geen wettelijke beperkingen zijn data niet open te stellen (zoals bij het RCE het geval is: het gaat om eigen dan wel rechtenvrije data waarin nauwelijks persoonsgegevens zitten) ligt het voor de hand *open by design* – op voorhand of bij de aanmaak van data bepalen of deze Open data zullen zijn – integraal toe te passen in het bedrijfsproces. Hiermee zullen de kosten van het aan Open Data doen aanzienlijk afnemen.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Wat betekenen deze uitkomsten nu voor het Ministerie en haar doelgroepen?

1. Binnen de missie van het uitdragen van het Open Data gedachtegoed, zou het Ministerie er goed aan doen de uitkomsten van dit onderzoek breed uit te dragen. De belangrijkste bevinding is ongetwijfeld het feit dat de kosten van 'het aan Open Data gaan doen' beperkt zijn en men bovendien toch in een relatief kort tijdsbestek kan beginnen met het routineus beschikbaar stellen van data.

2. Echter, waar de hoogte van de kosten niet echt een drempel zouden moeten vormen, is het van groot belang te beseffen dat 'de overheidsorganisatie' niet bestaat, ook voor wat betreft het Open Data dossier niet. Zoals uit dit onderzoek blijkt, verschillen de vraagstukken waar het Kadaster en het KNMI zich mee geconfronteerd weten fundamenteel van die van de gemeentes Enschede en Rotterdam.

3. Bij verstrekkingsprofessionals (Kadaster en KNMI) zit het probleem goed beschouwd niet in de kosten: de infrastructuur staat vaak al en men is zeer bekwaam in het bedienen van afnemers, dat behoort immers tot de kerntaak. Het probleem zit in financiering, of liever het omleggen daarvan. Dat kan het Ministerie niet zelf oplossen, dat moet in samenspraak met de betrokkenen: de (andere) ministeries, hun uitvoeringsorganisaties (waar de baten zullen neerslaan) maar ook vooral in samenspraak met het Ministerie van Financiën, nu het gaat om het omleggen van geldstromen waarbij de baten later binnenkomen dan de lasten optreden.[9]

[9] De projectgroep Difi is ingesteld door de PSB (Programmaraad Stelsel Basisregistraties) en is momenteel doende een rapportage af te ronden over de financiering van het Stelsel van Basisregistraties. Die rapportage bevat een passage die aansluit op de bevindingen in deze studie en is daarom opgenomen in Bijlage 4.

4. Bij de niet-verstrekkingsprofessionals (de twee gemeentes) zien we dat niet de oude businessmodellen, maar het vasthouden van de energie de lastige is. Dikwijls wordt het aan Open Data doen gedragen door enkelen binnen de organisatie en dat maakt de operatie kwetsbaar, zeker doordat de baten niet scherp zichtbaar zijn en vaak buiten de organisaties zullen neerslaan. De cruciale stap is gelegen in het verduurzamen van het Open Data gedachtegoed.

5. Daarbij komt dat er bij deze gemeentes een lastige combinatie gemaakt moet worden. We zien dat de infrastructurele en veranderkosten bij de CIO (afdeling IM) liggen. De data daarentegen, zitten bij de afdelingen die het beleid uitvoeren, zoals stadsontwikkeling, transport, veiligheid etc. Daar zitten ook de belangen om de data te delen en aldaar zullen dan ook de baten neerslaan en niet bij de CIO die kosten moet dragen. Dit schept, zeker in tijden van krapte, natuurlijk een spanning. Vooralsnog voorkomt de politieke dekking – zowel Enschede als Rotterdam hebben hun Open Data ambities bevestigd – dat het onderwerp van tafel valt. Het Ministerie doet er daarom goed aan op dat niveau het belang van Open Data te herbevestigen

   Omdat politieke onderwerpen evenwel vaak een beperkte levensduur hebben, lijkt het essentieel de verankering van het Open Data beleid neer te leggen op die plekken waar het beleid gemaakt en uitgevoerd wordt. De CIO krijgt daarmee een heldere, kleine, kerntaak: het draaiende houden van de infrastructuur (zelfdoen dan wel uitbesteed).

6. In een bredere context zeg ik eigenlijk dat het zeer waardevol zou zijn een gedegen doelgroepanalyse te maken. Niet alleen geeft dit een overzicht van ‘de Open Data markt’ (de vragers van Open Data beleid), het geeft ook inzicht in de verschillende soorten behoeftes en stelt het Ministerie in staat haar aandacht te richten op die doelgroepen waar ze het meeste rendement verwacht van haar inspanningen, gegeven haar beperkte middelen. Zonder op deze analyse vooruit te willen lopen, lijkt het me niet onwaarschijnlijk dat – net als in dit onderzoek het geval is – hieruit een aantal doelgroepen naar voren komt die qua hulpvragen fundamenteel verschillen. Daar passen dan ook verschillende rollen van het Ministerie bij. Omdat dit verder buiten het kader van dit onderzoek valt, laat ik het hierbij.

7. Deze studie geeft een indicatief beeld van de te verwachten kosten als men aan Open Data gaat doen. Wat niet meegenomen is, zijn de mogelijke efficiencyvoordelen die nog behaald zouden kunnen worden als gelijksoortige overheidsorganisaties zouden samenwerken. Zeker waar het de infrastructurele en beheerkosten aangaat, valt er mijns inziens over de gehele breedte nog veel te winnen. De infrastructuur die Rotterdam heeft neergezet, biedt ruim voldoende plaats voor andere gemeentes. Men zou zich kunnen voorstellen dat de gemeentes in de Regio Rijnmond gezamenlijk deze infrastructuur gebruiken (en bekostigen). Hetzelfde geldt voor landelijke geo-georiënteerde Open Data die binnen PDOK een plaatsje zouden kunnen krijgen, zonder veel meerkosten. Ook het KDC van het KNMI is gedimensioneerd op het ontsluiten van veel meer data. Ook hier lijkt me een mooie (initiële) rol voor het Ministerie weggelegd, die direct baten oplevert voor haar doelgroepen.

8. Tenslotte nog een overweging ‘ten overvloede’. Het zou het goed zijn de kosten en vooral ook de baten op een meer ‘continue’ basis te volgen. De vragen: *wat kost het*? en *wat brengt het op*? zullen immers steeds weer gesteld worden door bestuurders en controleurs van bestuurders. Een helder antwoord daarop maakt het ‘Open Data leven’ een stuk gemakkelijker alsmede het secureren van budget voor langere tijd. Daarbij merk ik nog op dat het meteen van kosten altijd veel makkelijker is dan het meten van baten. Het zou daarom te overwegen zijn eens een andere methodiek te hanteren voor het vaststellen daarvan, die gericht is op het identificeren van de netwerkeffecten als alternatief voor het extrapoleren van de cijfers van enkele cases.

Bijlage 1 – Kort iets over de auteur

In de kern



Marc de Vries is een van de oprichters van The Green Land. Hij is specialist op het gebied van (her)gebruik van overheidsinformatie,met een specifieke focus op de basisregistraties. Vanuit een gedegen juridische en economische achtergrond adviseert hij al vele jaren overheden en afnemers in binnen- en buitenland hoe overheidsinformatie te benutten bij het realiseren van ambities. Hij doet dit met passie en overtuiging, zonder de bestuurlijke en economische realiteit uit het oog te publiceert regelmatig en draagt daar dolgraag uit voor in binnen en buitenland.

Andere recente opdrachten en publicaties[10]

- *The new PSI Directive: the Emperor's new clothes or is this as good as it gets?*, International magazine for GIS professionals, Issue 53 (augustus 2013)
- '*The Danish Dash*' (met Udo Pijpker), lekker leesbaar verhaal over de miraculeuze versnelling van de Deense overheid bij het scheppen van (een governance model en financieringsfaciliteit voor) het stelsel van basisregistraties, op basis van een studiereis van 23-25 januari 2013 (mei 2013)
- '*GMES and open data: about geese and golden eggs*', een economische analyse van de alternatieve financieringsmodellen voor het hergebruik van satellietdata, in opdracht van *the* European Space Agency (maart 2013)
- '*Open Data en aansprakelijkheid: van Erik Engerd naar J.J. de Bom*', een gedetailleerde analyse van aansprakelijkheidsrisico's rond Open Data, in opdracht van het Forum Standaardisatie en het Ministerie van BZK (december 2012)
- '*Funding of a system of Key Registers in a PSI-conomics and contemporary perspective, the Dutch experience in a Danish context*', een advies aan en in opdracht van het Deense ministerie van 'VROM' (mei 2012)
- '*Business Activity and Exclusive Right in the Swedish PSI Act*' gedetailleerd advies aan de Zweedse Mededingingsautoriteit aangaande de juiste implementatie van de Richtlijn Hergebruik in Zweedse nationale regelgeving en over de relatie tussen Europese mededingingsregels en de Richtlijn Hergebruik 2003 (november 2011)
- '*Pricing of Public Sector Information Study (POPSIS)*' (samen met Deloitte België), een Europese studie naar economische effecten van prijsstelling van overheidsinformatie, in opdracht van de Europese Commissie, DG CONNECT (oktober 2011)
- *'Wie van de Drie'* (met Koen de Snoo en Xander van der Linde), advies aan de Programmaraad Stelsel Basisregistraties over het financieren van gebruik van basisregistraties, in opdracht van BZK (september 2011)
- '*Integrating Europe's PSI re-use rules – Demystifying the maze*, publicatie in Computer Law & Science Review 2011 (pp. 68 – 75) (februari 2011)

[10] beschikbaar onder CCBY op www.thegreenland.eu

Bijlage 2 – Het gehanteerde onderzoeksprotocol

Ter uitvoering van de case studies heb ik een protocol opgesteld dat als leidraad dient bij het afnemen en terugkoppelen van de interviews. Dat protocol is hierna aangehecht. Kort en goed bestaat het uit:

a. een introductiebrief waarin het verzoek tot het houden van een interview gedaan wordt en de contouren van het onderzoek beschreven worden (*annex 1*);
b. een onderwerpen- en vragenlijst die na toezegging aansluitend aan de te interviewen personen gestuurd wordt (*annex 2*);
c. een korte beschrijving van het aansluitende proces ter verificatie van de verslaglegging (*annex 3*).

Annex 1: voorbeeld introductiebrief waarin het verzoek tot het houden van een interview gedaan wordt en de contouren van het onderzoek beschreven worden

Aan de heer drs. D. Eertink
Adviseur Strategie & Beleid
Kadaster Nederland

Beste Dick,

Oosterbeek, 11 oktober 2013

Betreft: onderzoek incrementele kosten van Open Data

Ik heb van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (het Ministerie) de opdracht gekregen een onderzoek te doen naar, wat ik maar noem, de incrementele kosten van Open Data (het onderzoek).

Doel van het onderzoek is inzichtelijk te maken welke extra kosten overheidsorganisaties kunnen verwachten als zij aan Open Data gaan doen. Ik wil dit baseren op ervaringen en cijfers van overheidsorganisaties die deze stap (gedeeltelijk) al gezet hebben.

Gegeven het feit dat het Kadaster al behoorlijk wat meters gemaakt – ik doel daarbij met name op de Basisregistratie Topografie – en ik ook de indruk heb dat jullie een behoorlijk inzicht hebben in de kosten die daarmee gepaard zijn gegaan, zou ik, mede op verzoek van het Ministerie, heel graag het Kadaster tot *case* maken (in totaal zullen er 3 á 4 *cases* onderzocht worden).

Met het oog daarop zou ik graag een interview plannen. Uiteraard zal ik vooraf een onderwerpenlijstje toesturen, zodat het interview efficiënt en to the point kan zijn. Ik zou erop willen mikken het interview op 16, 17, 18 (of eventueel 28, 29, 30 of 31) oktober te laten plaatsvinden. De appendix bevat een nadere duiding van het onderzoek.

Ik hoop dat een en ander past. Ik zal je begin volgende week even bellen, maar uiteraard mag je me voor proberen te zijn.

Met vriendelijke groet,
Marc de Vries



Citadel Consulting
Wolfhezerweg 5
6861 AA Oosterbeek
Mobiel: 0653897002
Email: info@devriesmarc.nl
Twitter: marcdevries1

Appendix: nadere duiding Onderzoek 'incrementele kosten Open Data'

Achtergrond van het onderzoek
Gestimuleerd door het Open Data beleid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(het Ministerie), zien we de laatste jaren steeds meer overheidsorganisaties ontvankelijk worden voor, en vorderingen maken bij, het actief ontsluiten van hun openbare overheidsinformatie (Open Data). Dat neemt niet weg dat zij zorgen hebben over, onder meer mogelijke extra kosten die samenhangen met 'het aan Open Data gaan doen', zeker in deze tijden van krapte.

Doel van het onderzoek
Er zijn aanwijzingen dat deze kosten meevallen, maar tot nu toe zijn er geen studies gedaan (noch in Nederland noch daarbuiten) die hierin inzicht geven. Het nut hiervan is evident: met dergelijke bewijsvoering in de hand heeft het Ministerie een duidelijk verhaal dat aantoont welke extra kosten een overheidsorganisatie met Open Data ambities zal kunnen verwachten. Dat schept duidelijkheid, en stelt hen ook in staat benodigde bedragen (langjarig) in de begroting op te nemen.

De uitkomsten van het onderzoek zullen overigens ook andere doelen dienen. In de eerste plaats speelt de discussie rond de kosten van Open Data ook rond (de financiering van) het (externe) gebruik van de basisregistraties, een dossier dat recent in een stroomversnelling lijkt te geraken. Daarnaast zullen de onderzoeksresultaten gebruikt kunnen worden in het kader van de nieuwe Richtlijn Hergebruik Overheidsinformatie, die in 2015 geïmplementeerd dient te zijn. In het kader van die wetswijziging moet immers een inschatting gemaakt worden van de uitvoeringskosten. Bij het uitvoeren van het onderzoek (en de rapportage) zal deze bijvangst in het achterhoofd gehouden worden.

Focus van het onderzoek
Doel van het onderzoek is dus inzichtelijk te maken welke extra kosten overheidsorganisaties kunnen verwachten als zij aan Open Data gaan doen. Daarmee zijn we in feite op zoek naar de zogenaamde 'incrementele kosten'.[11] Vertaald naar de doelstelling van dit onderzoek poog ik dus in kaart te brengen:
de infrastructurele kosten: investeringen in bedrijfsmiddelen en toerekening daarvan aan Open Data, zoals de afschrijvingskosten van een aangekochte server en software.
de veranderkosten: middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de loonkosten van een (wat ik maar noem) 'Open Data transitie manager' en de inhuur van derden.
de beheerkosten: middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals de loonkosten van een helpdesk medewerker.

Uiteraard zal de afperking belangrijk zijn. Immers, dikwijls zal in het transitieproces niet steeds duidelijk een *big bang* aan te wijzen zijn waarop de implementatie is afgerond en de beheerfase begint.

Uitvoering van het onderzoek

[11] Incrementele kosten zijn die kosten die gemaakt worden in het kader van een (wat ik maar noem) 'nieuwe operatie' die niettemin aansluit bij bestaande operaties (de publieke taak). Dit in tegenstelling tot marginale kosten die aangeven wat de extra kosten zijn voor het leveren van één extra eenheid. In feite kijken we dus naar het kostenniveau van de situatie juist voordat de nieuwe operatie wordt ingezet, met die waarin de nieuwe operatie is doorgevoerd. Economen zijn dol op dit soort vergelijkingen, vooral als ze ook de baten kunnen meenemen. Dat stelt hen namelijk in staat de 'incrementele kostenefficiency ratio' uit te rekenen: gegeven 1 euro toename (in nut/opbrengst) wat zijn dan de kosten daarvan geweest.

Ik zal de inschatting van deze incrementele kosten proberen te baseren op ervaringen en cijfers van overheidsorganisaties die deze stap (gedeeltelijk) al gemaakt hebben. Daarbij is het van groot belang dat de *cases* aansluiten op de belevingswereld van de doelgroep en tevens een variëteit aan overheidsorganisaties afdekken.

De basis van het onderzoek zal gelegd worden door het afnemen van interviews en het verzamelen van financiële gegevens. Voorafgaand aan het interview zal ik een onderwerpenlijstje opsturen. Van de interviews zullen concept verslagen gemaakt worden die ter controle en goedkeuring zullen worden voorgelegd. Qua doorlooptijd hoop ik voor eind november de eindrapportage af te hebben (deze zal openbaar zijn).

Betrokkenen
Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van mevrouw Imke Vrijling-Arts, beleidsadviseur op het gebied van Open Data, en de heer Paul de Goede, beleidsadviseur van het Bureau Verkenning en Onderzoek, beide van de directie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zij zullen bijgestaan worden door een kleine maar deskundige begeleidingscommissie, die (waarschijnlijk) zal bestaan uit Erik Jonker (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Henk Barink (opdrachtnemer van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en trekker van het project 'financiering basisregistraties'), Rien Bout (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en Paul Suijkerbuijk (opdrachtnemer van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en trekker van Data.Overheid.nl).

De (verantwoording voor de) uitvoering van het onderzoek ligt bij Marc de Vries hij zal daarbij ter zijde gestaan worden Koen Bovend'Eerdt en Ton Zijlstra.

Annex 2: vragen- en onderwerpenlijst onderzoek incrementele kosten van Open Data

Aan de heer drs. D. Eertink
Adviseur Strategie & Beleid
Kadaster Nederland

Beste Dick,

Oosterbeek, 16 oktober 2013

Betreft: onderzoek incrementele kosten van Open Data

Als aangekondigd gaat hierbij de onderwerpen- en vragenlijst ter zake van het onderzoek naar, wat ik maar noem, de incrementele kosten van Open Data.

Doel van het onderzoek is, kort en goed, inzichtelijk te maken welke extra kosten overheidsorganisaties kunnen verwachten als zij aan Open Data gaan doen. Ik wil dit baseren op ervaringen en cijfers van overheidsorganisaties die deze stap (gedeeltelijk) al gezet hebben.

Om vast wat lijn in ons interview te brengen en (waar nodig) je in staat te stellen vast wat voor te bereiden, staat mij de volgende structuur voor ogen. Uiteraard spreekt het voor zich dat dit geen uitputtende lijst is en dat we er gerust kris kras doorheen mogen gaan.

Achtergrond Open Data beleid
- over welke datasets hebben we het?
- waarom is besloten deze data tot Open Data te maken?
- welke aspecten en afwegingen hebben daarbij gespeeld?
- wie zijn in dat beslissingsproces belangrijk geweest?
- waren er voorafgaand bepaalde doelstellingen met Open Data (bijv. meer interactie met lokale ondernemers, minder telefonische vragen, goedkoper onderhoud op een datasets, etc.)

Begin en uitrol
- wanneer is deze beslissing genomen?
- vanaf wanneer zijn genoemde datasets als Open Data beschikbaar gesteld?
- hoe is de beslissing geïmplementeerd: wie en welke afdelingen waren betrokken, wie deed wat?
- is er in de transitie gekeken naar de timing om de kosten te drukken, of is er gekozen voor een *big bang*?

Huidige stand van zaken
- in welke fase bevindt zich 'het Open Data project' (ter zake van genoemde datasets) zich thans?
- wie zijn er op dit moment (nog) betrokken bij de uitvoering?
- 'hoeveel' data worden beschikbaar gesteld (records, volume)?
- in welke vorm?
- hoe vaak worden deze geactualiseerd?
- wordt het gebruik gemeten?, zo ja: over hoeveel gebruikers hebben we het, over hoeveel bevragingen, over hoeveel downloads, over hoeveel volume in data?
- is er ergens in de organisatie correlatie te zien met deze aantallen (bijvoorbeeld een afname van een aantal verzoeken om data, minder drukte bij collega's etc.)?
- hoe is het beheer thans belegd (organisatorisch)?

Schatting van gemaakte kosten
- welke kosten werden toegerekend aan open data? Zaten daar posten tussen die wellicht gedeeld gealloceerd hadden kunnen worden?
- is het mogelijk een inschatting te maken van:

    - de infrastructurele kosten: investeringen in bedrijfsmiddelen en toerekening daarvan aan Open Data, zoals de afschrijvingskosten van een aangekochte server en software.
    - de veranderkosten: middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de loonkosten van een (wat ik maar noem) 'Open Data transitie manager' en de inhuur van derden.
    - de beheerkosten: middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals de loonkosten van een helpdesk medewerker.
- is het mogelijk het optreden van deze kosten in de tijd af te zetten?
- Kwamen de werkelijke kosten overeen met de gebudgetteerde?

Dekking van de kosten
- vanuit welke budgetten zijn de kosten initieel gedekt?
- is het soort dekking veranderd (of zal deze veranderen) in de loop van de tijd?
- is er een probleem dat baten en lasten niet op dezelfde plaats neerslaan?
- zo ja, hoe wordt dat het hoofd geboden?

De toekomst
- wat zal de toekomst brengen?
- zal het Open Data gedachtegoed intern onder druk komen/blijven staan?
- spelen kosten daarbij een rol?

Ik zie uit naar ons gesprek en als er nog/al vragen zijn, laat het me vooral weten.

Met vriendelijke groet,
Marc de Vries

Citadel Consulting
Wolfhezerweg 5
6861 AA Oosterbeek
Mobiel: 0653897002
Email: info@devriesmarc.nl
Twitter: marcdevries1

Annex 3: procesbeschrijving en *template* voor rapportage en terugkoppeling

Het proces na het interview is als volgt georganiseerd:

a. na afloop van het interview wordt binnen twee dagen een concept besprekingsverslag gemaakt. Een *template* daarvan is hierna aangehecht als appendix;
b. vervolgens wordt dit concept ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde(n);
c. eventueel commentaar wordt vervolgens geïncorporeerd in het finale besprekingsverslag, dat ook een de geïnterviewde(n) wordt gestuurd. Deze dient dan als input voor de daarop uit te voeren analyse.

Appendix: Template besprekingsverslag

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek is door ondergetekende op [ ] een interview afgenomen met [ ] van [ ]. Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde(n) en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is opgestuurd.

Inleidende opmerkingen
[ ]

Achtergrond Open Data beleid
[ ]

Begin en uitrol
[ ]

Huidige stand van zaken
[ ]

Schatting van gemaakte kosten
[ ]

Dekking van de kosten
[ ]

De toekomst
[ ]

Eventuele bijlagen
[ ]

Bijlage 3 – Besprekingsverslagen van de gehouden interviews

Hieronder zijn integraal opgenomen de verslagen van de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek. Achtereenvolgens gaat het om:

Annex 1: Het Kadaster – de heer Dick Eertink
Annex 2: Het Koninklijk Meteorologisch Instituut – de heren Frank Lantsheer en Raymond Sluiter
Annex 3: De gemeente Rotterdam – de heer Marco de Jong
Annex 4: De gemeente Enschede – de heer Hans Koenders
Annex 5: De Dienst voor het Cultureel Erfgoed – de heer Dirk Houtgraaf

Annex 1 - Besprekingsverslag Kadaster

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek is op 18 oktober 2013 een interview afgenomen met de heer Dick Eertink, adviseur bij de afdeling Strategie van het Kadaster. Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is gebruikt voor de rapportage (en uiteraard nog is gedeeld met de geïnterviewde).

Inleidende opmerkingen
Alhoewel het Kadaster inmiddels meerdere Open Data sets beheert (zoals de BAG en de Bestuurlijke Grenzen)), concentreren we ons op de Basisregistratie Topografie (BRT). Belangrijkste reden hiervoor is de aanwezigheid van vrij gedetailleerde gegevens, onder meer verzameld in het kader van het onderzoek 'effecten van Open Data (uitgevoerd door het Kadaster in samenwerking met de Universiteit van Wageningen). Daarnaast geldt voor deze registratie dat deze tot 1 januari 2012 slechts tegen betaling beschikbaar was voor gebruik: de overgang naar een Open Data regime is dus mooi gemarkeerd, zodat de incrementele kosten preciezer gemeten en gealloceerd kunnen worden. Daarmee is de BRT bij uitstek een casus geschikt voor dit onderzoek.

Achtergrond Open Data beleid
Het Kadaster is een 'openbaarheidsprofessional': kerntaak is, sinds jaar en dag, het beschikbaar stellen van haar informatie aan gebruikers, zowel publieke als private. De verplichtingen onder de INSPIRE Richtlijn hebben hier nog verder aan bijgedragen. De uitleveringskant is met name georganiseerd binnen PDOK.

Topografie was altijd al beschikbaar voor gebruik, maar er hing een fors tarief aan alsmede beperkende voorwaarden ter bescherming van het onderliggende business model. Verder gaat het om niet gevoelige gegevens (in termen van risico's voor aansprakelijkheid en schending van privacyverplichtingen).

In het najaar van 2011 is de uiteindelijke beslissing genomen om de BRT als Open Data beschikbaar te stellen. Daarbij speelde een rol dat een substantieel deel van de omzet werd gegenereerd bij publieke afnemers en dit inmiddels vanuit een centraal budget werd gefinancierd (domzet bij private afnemers was in 2011 0.5 MEURO) en tevens dat er inmiddels alternatieven op de markt kwamen (*Google Maps* en *Open Street Map*). Mede doordat het Ministerie van I&M bereid was 0.25 MEURO te dekken (onder meer in het licht van de belofte van Minister Schultz-Van Haegen) , kon de oversteek naar gratis verstrekking gemaakt worden.

De geesten binnen het Kadaster waren overigens op dat moment verdeeld. Een gedeelte, met name zij die in het verleden de opdracht hadden gekregen 'de eigen broek op te houden' waren minder enthousiast, maar anderen vonden het bij uitstek een mogelijkheid een brede gebruikersbasis te creëren.

Begin en uitrol
Per 1 januari 2012 werd de BRT Open Data. Qua data productie- en verwerking hoefde er niet veel aangepast te worden. Wel moest de levering van de data aangepast worden. Daarbij is in eerste instantie de abonnementsvorm gehandhaafd (maar dan zonder facturen) en is een We Transfer downloadoptie gecreëerd (waarbij de gebruiker zich nog moest aanmelden). Begin 2012 kwamen viewservices via PDOK beschikbaar en per december 2012 is een (anonieme) download faciliteit bij PDOK beschikbaar.

Er is dus gewacht op het beschikbaar komen van een uitleverfaciliteit via PDOK, in plaats van een 'big bang' scenario per 1 januari 2012. Dit had zeker te maken met het minimaliseren van de kosten (en de verwachting dat uitlevering via PDOK op kort termijn te realiseren zou zijn). Qua besturing werd dan ook besloten er geen apart project van te maken, maar de uitrol mee te laten lopen met de uitrol van PDOK. Alhoewel er 'over de duim' gerekend is wat de extra kosten zouden zijn en wat er bespaard kon worden, zijn vooraf geen harde (SMART) doelstellingen geformuleerd.

Het gebruik is sinds de BRT Open Data werd aanzienlijk toegenomen en wel met (tenminste) een factor 3, zoals uit de eerste meting van het onderzoek 'De effecten van een open basisregistratie topografie' blijkt. Opvallend is dat de toename vooral zit in de groei van het aantal private (niet-overheids) gebruikers. Nu afname ook op andere plaatsen (buiten PDOK) kan plaatsvinden, is het aannemelijk dat toename wellicht nog groter is (zal zijn). In het eerste kwartaal van 2014 zal de volgende meting worden gedaan. Daarbij zal het lastiger worden iets te zeggen over het aantal afnemers, nu gebruik anoniem is geworden.

Qua volumes gaat het over relatief forse bestanden. Het basisbestand top 10 NL is in gecomprimeerde vorm circa 2 Gb groot en de rasterbestanden - zo'n 400 stuks – variëren van 2 Mb tot 1,5 Gb per stuk. De dataset wordt iedere 3 maanden geactualiseerd (en kort daarna zou dus een cyclische piek moeten ontstaan).

Het 'Open Data traject BRT' bevindt zich inmiddels in de eindfase: het is *daily business* geworden dat via PDOK plaatsvindt, waar ook het technisch beheer is ondergebracht. Het functioneel beheer ligt bij de afdeling 'Geo-vastgoedinformatie'. De We Transfer- en abonnementsleveringen worden thans uitgefaseerd. Slechts (het beter op de kaart zetten van) de terugmeldvoorziening staat nog op de rol.

Schatting van gemaakte kosten

<u>De infrastructurele kosten</u>
Goed beschouwd gaat het om de kosten die voortvloeien uit de data van A naar B te krijgen, hetgeen (het instellen, beheren en actualiseren van) infrastructuur vereist.

De kosten van de download service van We Transfer waren minimaal (circa $120 per jaar). Voor de uitlevering via We Transfer waren wel wat handjes nodig.

Uiteraard kost de infrastructuur die PDOK gebruikt veel meer. De kosten hiervan worden gedekt door het samenwerkingsverband van het Ministerie van Economische Zaken, Rijkswaterstaat, het Ministerie van I&M en het Kadaster, die voor 0.5 MEURO per jaar hieraan bijdraagt (de helft daarvan betreffen infrastructuurkosten en de andere helft daarvan beheerkosten). De BRT consumeert hier (op dit moment) het meeste van.

Punt is evenwel dat deze kosten ook gemaakt zouden worden als de BGT geen Open Data zou zijn. Dus, vanuit een incrementele kostenoogpunt, zijn de kosten nul. Daarbij moet evenwel niet vergeten worden dat goed beschouwd 'de Open Data kosten' als het ware gesubsidieerd worden doordat er op basis van een '*direct costing* achtige' (en niet op een integrale kostprijs) manier wordt toegerekend. Open Data is in feite een (bewust gekozen!) *free rider* die meelift op bestaande infrastructuur.

<u>De veranderkosten</u>
(Hierbij wordt gedoeld op de middelen gespendeerd aan het mogelijk maken van de transitie, zoals de loonkosten van een 'Open Data transitie manager' (en de inhuur van derden).)

Het Kadaster schat deze kosten op circa 1 FTE (adviseurniveau). Dit betreft dan de organisatorische kant. De technische kant heeft naar schatting circa 0.5 FTE gekost.

De beheerkosten
(Hierbij wordt gedoeld op middelen gespendeerd aan het draaiend houden van implementatie, zoals de loonkosten van een helpdesk medewerker.)

Het is lastig in te schatten wat het verschil zou zijn in beheerkosten als de BRT alleen voor publieke afnemers beschikbaar zou zijn. Concrete meerkosten zitten in zaken als het beheren van klantcontacten (oa sociale media) en terugmeldingen. Het Kadaster schat deze kosten (over de duim) op circa 0,5 FTE (beheerders/helpdeskniveau, inclusief het functioneel beheer van de downloadfunctionaliteit voor BRT-bestanden).

Daarbij zijn de kosten voor beheer en doorontwikkeling het hoogst. Overigens is het denkbaar dat een deel van de ondersteuning 'naar buiten verschuift', bijvoorbeeld in de vorm van leden van linked-in groepen die elkaars vragen beantwoorden. In ieder geval heeft het Kadaster geen toename van de kosten voor de helpdesk waargenomen, ondanks de forse stijging van het aantal downloads.

Dekking van de kosten
Als gezegd is er niet achter de komma uitgerekend wat de extra kosten zouden zijn en hoe hoog de baten. Niettemin had het Kadaster wel een gevoel hoe hoog deze waarschijnlijk zouden zijn. Die wetenschap is ook meegenomen in het gesprek met I&M voor het verkrijgen van (gedeeltelijke) dekking voor deze operatie. Dit gevoel klopte overigens ook redelijk met de werkelijkheid.

De baten realiseerden zich op twee momenten. Allereerst verdween een aantal administratieve taken, waaronder het contractenbeheer en de facturatie. Dit heeft tot een kostenreductie geleid die zich reeds in 2012 manifesteerde. Omdat niet direct gemigreerd kon worden naar uitlevering in de PDOK omgeving waren in eerste instantie nog steeds handjes nodig voor het afhandelen van de aanvragen (abonnementen en We Transfer leveringen). Deze kostenreductie zal zich manifesteren vanaf 1 januari 2014. Op dit moment begroot het Kadaster de totale kostendaling op structureel circa 2,3 FTE per jaar (administratief niveau).

Een en ander betekent dat de operatie in eerste instantie een financieringsbehoefte heeft gecreëerd van (iets minder dan) 2 FTE doordat de lasten eerder optraden dan de baten binnenkwamen. Met behulp van de bijdrage van I&M is dit gat gevuld. De baten die thans gegenereerd worden zijn structureel van aard, terwijl een groot deel van de lasten niet zullen terugkeren, nu immers het implementatietraject doorlopen is.

Overigens is de koek wellicht nog niet op: het Kadaster hoopt dat men ook kosten kan reduceren doordat de terugmeldingen tot kwaliteitverbetering gaat leiden. Deze baten zullen zich mogelijk in de loop van volgend jaar gaan manifesteren (als deze faciliteit beter in de markt gezet is). Tenslotte zou het ook denkbaar zijn dat kosten van gebruikers afnemen. Het Kadaster gaat in het kader van het onderzoek 'De effecten van een open basisregistratie topografie' nog kijken naar deze netwerkeffecten.

Qua transitie zijn de kosten gedekt vanuit de lopende budgetten door de betreffende afdelingen. Dat de baten op een andere plaats neerslaan dan de lasten is geen struikelblok geweest: het Kadaster heeft naar het macro-plaatje gekeken.

De toekomst
Op dit moment staat het gratis verstrekken van de BRT niet onder druk. Dat neemt niet weg dat het Kadaster zich wel zorgen maakt over mogelijk nieuwe bezuinigingen. De 250.000 euro verhoging in

2012 in verband met open data is al in 2013 meer dan volledig uit het budget verdwenen. In dat geval komt de gratis verstrekking onder druk te staan. De duurzaamheid van het Open Data beleid is dus cruciaal.

Annex 2 - Besprekingsverslag Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek is op 31 oktober 2013 een interview afgenomen met de heren Frank Lantsheer en Raymond Sluiter, beleidsmedewerker en datamanager, sector Weer, respectievelijk onderzoeker GEO-ICT, sector Infrastructuur, bij het Koninklijk Nederlands Meteorologische Instituut (KNMI). Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is gebruikt voor de rapportage (en uiteraard nog is gedeeld met de geïnterviewden).

Achtergrond Open Data beleid
Het Open Data-beleid van het KNMI moet gezien worden tegen de achtergrond van de beleidsambities van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M), in het bijzonder de *commitment* die haar Minister heeft afgegeven, inhoudende dat alle openbare I&M data per 1 januari 2015 beschikbaar zullen zijn voor hergebruik.

Voorts kent het KNMI al een lange traditie van beschikbaar stellen van data, onder meer in het kader van de WMO, waarbij het in feite een Open Data supporter *avant la lettre* is geweest. Het KNMI heeft vanaf 2009 geen licentiekosten meer in rekening gebracht (deze kosten en gemiste opbrengsten zijn vooralsnog opgevangen binnen de eigen begroting).

Bij de inventarisatie zoals gemaakt door het KNMI in 2013 in opdracht van I&M is de volgende Open Data indeling gemaakt:
a. *real time* data
b. klimatologische data
c. seismologische data
d. wetenschappelijke data
e. luchtvaartdata

Daarbij heeft het KNMI als uitgangspunt genomen de data die thans in de 'SLA-omgeving' (op basis van overeenkomsten met afnemers) beschikbaar worden gesteld, tot Open Data worden. Een aantal van deze sets is al Open Data en een aantal zal dit worden met het oog op de instructies van I&M.

Begin en uitrol
De klimatologische data zijn per 1 januari 2013 Open Data geworden en zijn vindbaar via het Nationaal Georegister (NGR) en data.overheid.nl.

Het KNMI was voornemens de *real time* data per 1 januari 2014 als Open Data beschikbaar te stellen. Evenwel heeft de Nederlandse Vereniging van Weer Bedrijven hiertegen bezwaar gemaakt en als gevolg daarvan heeft het KNMI, in overleg met I&M, besloten om deze data tot Open Data te maken in samenloop met de wijziging van de Wet openbaarheid bestuur. Er wordt van uit gegaan dat dit in 2014 zal worden gerealiseerd, doch niet later dan juni 2015.

De seismologische data is voor wat betreft de Nederlandse gegevens in principe onder het regiem van Open Data te brengen. Echter, omdat deze gegevens een onlosmakelijk onderdeel zijn van een Europese database (SESAR) wordt nader onderzocht of de gehele database kan worden vrijgegeven, dan wel een actie moet worden genomen om de Nederlandse gegevens apart te ontsluiten. Er wordt van uitgegaan dat hierover in 2014 duidelijkheid komt.

Het zelfde geldt min of meer voor de wetenschappelijke data. Internationale afspraken zijn ook hier nodig en hoewel er een positieve grondhouding is ten aanzien van het vrij beschikbaar maken speelt

het punt van publicatie hier ook een rol (al of niet in het kader van Europese projecten en in samenwerking met andere partijen). Daarom zal er naar verwachting sprake zijn van een Open Data incubatietijd, waarna deze data beschikbaar zullen komen.

De luchtvaartdata is een ingewikkeld gebied waar belangen van leveranciers en afnemers zich in beginsel verzetten tegen gratis openbaarmaking. Het gaat daarbij om forse budgetten, internationale regelgeving en politiek. Commerciële meteorologische aanbieders hebben grote belangstelling om hierbij ook een rol te gaan spelen, kortom een uiterst complex speelveld van belangen en verplichtingen. Deze data zal naar verwachting om die reden vooralsnog geen Open Data worden.

Introductie van Open Data zal voor het KNMI niet betekenen dat verstrekking van data alleen onder deze noemer zal gaan plaatsvinden. Goed beschouwd zal het KNMI via twee kanalen de afnemers gaan bedienen: (a) de SLA afnemers via een kanaal dat met waarborgen en additionele services omkleed is en waarvoor de afnemers een vergoeding betalen (aldus de verstrekkingskosten dekkend) en (b) de overige (onbekende) afnemers via het Open Data kanaal op basis van het *fair use* beginsel (geen additionele service, grotere kans op tijdelijke onderbreking op het distributiepunt, maar wel gratis en voor niets).

Rond de jaarwisseling 2013/2014 worden de eerste datasets aangeboden die geïntegreerd en *INSPIRE compliant zijn,* via het in december 2012 geopende KNMI Datacentrum (KDC).

Schatting van gemaakte kosten
Bij het technisch organiseren en openstellen van haar Open Data wordt aansluiting gezocht bij het KDC. Uiteraard is het zo dat het KDC ingericht is met het oog op de publieke taakvervulling en de kosten – het portaal heeft enkele tonnen gekost – dus grotendeels daaraan toegerekend moeten worden (vergelijkbaar met PDOK in het geo-domein). Een gedeelte van de 'Open Data kosten' liften daarna 'gratis' mee op de kosten gemaakt in het kader van de publieke taakuitoefening. Dat neemt niet weg dat er ook specifieke meerkosten zijn voor het faciliteren van het Open Data beleid. Hieronder is gepoogd deze zo goed mogelijk te identificeren en separeren.

<u>De infrastructurele kosten</u>
Ter facilitering van het Open Data kanaal heeft het KNMI een platte FTP-server aangeschaft die circa 20.000 euro kostte en afgeschreven wordt in 5 jaar.

<u>De veranderkosten</u>
Voor het inregelen van de technologie en de processen schat het KNMI dat er eenmalig circa 100.000 euro (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom) aan manuren is besteed.

<u>De beheerkosten</u>
De beheerkosten betreffen de helpdesk ondersteuning. Deze wordt geschat op 1 FTE, corresponderend met een bedrag van circa 90.000 euro (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom). Deze kosten moeten evenwel verdeeld worden over de twee uitleverkanalen. Naar schatting is circa 20.000 euro daarvan toewijsbaar aan het Open Data kanaal.

Dekking van de kosten
Op korte termijn heeft het KNMI niet direct baten kunnen realiseren. Dat neemt niet weg dat in de toekomst (2-4 jaar) structureel een kostenbesparing verwacht wordt van circa 2 FTE (circa 180.000 euro (inclusief opslag voor indirecte kosten zijnde 87% van de bruto salarissom)). De dekking van het gevallen gat en de financiering daarvan is momenteel nog onderwerp van discussie met I&M.

De toekomst
Twee recente gebeurtenissen hebben het belang van de twee kanalen aangetoond: in juni 2013 – mogelijk door een DDOS aanval – en in oktober 2013 gaf – ontstond overbelaasting van het Open Data kanaal waardoor deze tijdelijk uit de lucht was. De SLA omgeving werd hierdoor evenwel niet beïnvloed. Het aanhouden van de twee kanalen leidt evenwel natuurlijk tot extra kosten.

Het Open Data beleid heeft overigens geleid tot veranderingen in de afname.

Voor de real time data geldt:

1. er is een nieuwe groep van commerciële hergebruikers waargenomen, buiten de originele 'core' van meteoproviders; 'niet-meteo' bedrijven zien kans om meteorologische basisgegevens direct in eigen weerafhankelijke processen te mengen zonder tussenkomst van meteorologische adviespartijen;
2. er is een afname van bestaande commerciële hergebruikers waargenomen; belangrijke reden: 'doorverkoop' van basisgegevens is onbeperkt mogelijk (onder het regiem van licenties was die in de praktijk vrijwel onmogelijk dan wel financieel niet aantrekkelijk).
3. Samengenomen is er geen significante verandering van het totaal van afgenomen data zichtbaar.

Voor klimaatdata is niet duidelijk wat het effect is geweest van het vrijgeven van de data. Er is geen registratie van.

Annex 3 - Besprekingsverslag gemeente Rotterdam

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek is op 31 oktober 2013 een interview afgenomen met de heer Marco de Jong, concernarchitect bij de gemeente Rotterdam. Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is gebruikt voor de rapportage (en uiteraard nog is gedeeld met de geïnterviewde).

Achtergrond Open Data beleid
Rotterdam kan gerust gezien worden als een van de voorlopers op het gebied van Open Data. In 2011 werd het onderwerp meegenomen in de innovatieagenda van de gemeente Rotterdam en omarmd door Korrie Louwes, wethouder van Arbeidsmarkt, Hoger Onderwijs, Innovatie en Participatie. De invalshoek die Rotterdam koos was daarom vooral die van het economisch potentieel dat Open Data kan bieden en de daarmee samenhangende bedrijvigheid in de stad.

Begin en uitrol
Binnen deze kaders werd in 2011 een samenwerking aangegaan met de Hogeschool Rotterdam, onder de inspirerende leiding van Leon Gomans, waardoor enkele honderden studenten de kans kregen met datasets aan de slag te gaan. Financiële ondersteuning werd vergekregen vanuit de stimuleringsregeling RAAK. Grote congressen werden georganiseerd, waaronder de ODEC 2011 (de Open Data Ervaringen Conferentie) op in juli 2011 en de ePSI Conferentie in maart 2012, waar in totaal meer dan 700 mensen op afkwamen.

Infrastructureel werd de Rotterdam Open Data Store (portal + store) ingericht, waarin datasets voor hergebruik beschikbaar werden gesteld en toepassingen geëtaleerd konden worden. Momenteel zitten er circa 170 datasets en APIs in de Data Store. Deze zijn met name afkomstig vanuit de afdelingen Gemeentearchief, Stadsontwikkeling en Stadsbeheer.

Het Open Data dossier valt onder twee wethouders: de wethouder bedrijfsvoering en de wethouder voornoemd. De Open Data manager (1 FTE) wordt aangestuurd vanuit de CIO. Hij promoot het Open Data gedachtegoed intern en extern, haalt data sets op bij de afdelingen en plaatst ze in de Open Data store.

Tegelijkertijd heeft Rotterdam de afgelopen jaren intern een grootschalige consolidatie van haar IT uitgevoerd waarbij een shared service centre is ingericht. Dit onder meer met het oog op het besparen van IT kosten. Uiteraard schept dit spanning: overal in de budgetten, waaronder die van de CIO, moet bezuinigd worden, maar het Open Data stuk vraagt om middelen wil men aan de politieke commitment voldoen.

Daar komt bij dat de infrastructuur van het shared service centre is ingericht op het faciliteren van de interne processen in het kader van Rotterdam's publieke taak, waaronder niet valt het doen aan Open Data.

Schatting van gemaakte kosten

<u>De infrastructurele kosten</u>
De hosting is extern belegd en kost per jaar circa 20.000 euro.

<u>De veranderkosten</u>
De salariskosten van de Open Data manager belopen circa 50.000 euro per jaar.

De beheerkosten

De kosten voor het functionele beheer en het applicatiebeheer worden geschat op 45.000 euro per jaar.

Dekking van de kosten

In de jaren 2011 en 2012 was een substantieel gedeelte van de middelen gedekt vanuit de Hogeschool Rotterdam (de eerder genoemde subsidie) en voor het overige vanuit een projectfinanciering. Op het moment drukken de kosten op het budget van de CIO.

De toekomst

Momenteel ervaart men de uitdaging om de beweging die twee jaar geleden is ingezet gaande te houden en ook intern te beleggen. Daarbij is het politieke commitment een gegeven – de gemeenteraad heeft deze recent wederom uitgesproken – en staat men voor de opgave de vrijgave van data te beleggen en borgen en daar ook middelen voor vrij te maken en duurzaam te dekken. In dat kader zal de komende maanden een onderzoek worden gedaan naar de mogelijke business cases hiervoor.

Annex 4 - Besprekingsverslag gemeente Enschede

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek is op 22 oktober 2013 een interview afgenomen met de heer Hans Koenders, Adviseur ICT bij de gemeente Enschede. Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is gebruikt voor de rapportage.

Inleidende opmerkingen
Het interview is afgenomen door Ton Zijlstra, die in de periode 2010-2012 zelf ook bij de totstandkoming van de Open Data activiteiten in Enschede betrokken was. Als inwoner doneerde hij zijn tijd hiervoor aan de stad.

Achtergrond Open Data beleid
In de gemeente Enschede is in maart 2011 een motie door de gemeenteraad aangenomen met het mandaat gemeentelijke data als Open Data te ontsluiten. In 2010 was daaraan wat opiniërend voorwerk voorafgegaan door zowel medewerkers van de gemeente, als ook door burgers in de stad. Zij hebben ook geadviseerd over de tekst van de uiteindelijke motie. In de motie ligt het accent op het economische en maatschappelijke potentieel van hergebruik van open data en aldus is werd de wethouder met innovatie en economie in de portefeuille dan ook verantwoordelijk voor het Open Data beleid. Harde doelstellingen werden niet geformuleerd.

Begin en uitrol
Formeel werd het platform opendata.enschede.nl in het voorjaar van 2012 gelanceerd tijdens het Enovatief congres in Enschede. Bij lancering waren 19 datasets beschikbaar, momenteel zijn dat er 23.

De Open Data activiteiten werden georgeniseerd als een *pilot* en met de lancering van het platform werd eigenlijk het eindpunt van die pilot bereikt (sindsdien liggen de werkzaamheden min of meer stil, tenzij er een directe aanleiding is om iets te doen).

Bij de uitrol had de afdeling Informatie Management (IM) het voortouw. Hier vond het voorbereidende werk plaats en werden de gesprekken gevoerd om interne datahouders te overtuigen. Ook werden door IM de ETL-scripts geschreven die nodig waren om data uit de diverse applicaties naar het publicatieplatform te tillen. Het interne IT bedrijf van de gemeente richtte daartoe de dataserver in.

Het beheer van het portaal werd nimmer formeel belegd, en wordt door een IM medewerker 'erbij' gedaan. De momenteel ontsloten data is gevarieerd: van geodata, data omtrent activiteiten in de stad, de uitgaven van de gemeente, tot gegevens over de riolering.

De huidige stand van zaken
Er is op dit moment geen 'eigenaar' van Open Data, het is niet formeel belegd, en het wordt er bij gedaan door (intrinsiek gemotiveerde) ambtenaren binnen IM. Dat wordt wel als risico ervaren. Het hoofd IT draagt verantwoording af richting de wethouder, en daar komt het dan eventueel ter sprake.

Er wordt momenteel alleen behouden wat er is, en geen actieve agenda gevolgd. Als er incidenteel een behoefte is vanuit de eigen organisatie of van buitenaf een (Wob)verzoek komt dan wordt er gehandeld. Enschede neemt momenteel niet actief deel aan de Digitale Steden Agenda voor wat betreft Open Data.

Hoewel er formeel dus niets belegd is, is er wel bestuurlijke dekking. Open data staat als prioriteit in de programmabegroting, maar onder 'algemeen budget'

Schatting van gemaakte kosten
Er is op voorhand geen budget toegekend voor het doen aan Open Data, en er is derhalve ook geen kraakhelder overzicht van gespendeerde middelen en de dekking daarvan. Voor de pilot was enig budget beschikbaar, maar geen spectaculaire bedragen. De huidige inspanningen worden gedekt onder de post ‘algemene bestuurshulp’.

De infrastructurele kosten
Voor het portaal was een additionele dataserver in de DMZ (en dus van buitenaf bereikbaar is) nodig, en (ETL-)scripts die de data uit de back-office systemen naar die dataserver verplaatst. Voorts moest het uiterlijk van het portaal worden aangepast aan de huisstijl binnen het bestaande CMS van de gemeentelijke website. Deze kosten worden op maximaal 10.000 euro ingeschat. Deze kosten zijn bij IT niet verbijzonderd, maar als marginale overige kosten of onder de post ‘bestuurshulp’ geboekt.

De veranderkosten
Om te komen van een interne tot een Open Dataset ondernam de gemeente de volgende activiteiten:

- De interne datahouders werden ervan overtuigd hun datasets openbaar maken. Men schat deze inspanning op circa een halve dag tot hele dag per Open Dataset (op basis van 23 stuks, dus circa 0,08 FTE totaal).
- Per dataset was een script benodigd om de data uit de back-officesystemen te halen en op de dataserver te plaatsen. Per dataset is dit een inspanning van 1 a 2 uur (op basis van 23 stuks, dus circa 0,02 FTE totaal)
- De IM medewerker(s) die deze handelingen uitvoeren besteden aanvullend tijd aan communicatie, afstemming en bijvoorbeeld in de rol van contactpersoon naar bijvoorbeeld de Digitale Steden Agenda (naar schatting 0,06 FTE totaal).

De beheerkosten
Het beheer is op dit moment eigenlijk niet belegd, maar de verwachting is dat als Open Data groeit, de beheersvraag navenant toeneemt, en dan punt van zorg wordt. Het IT bedrijf en IM 'doen het er nu bij' maar binnen afzienbare tijd zal het IT bedrijf ondergebracht worden in een *shared service center*. Dit zal naar verwachting tot een formelere lijn leiden en zal dit proces anders moeten worden ingericht (en gedekt).

Dekking van de kosten
In het begin van het Open Data traject is een schatting gemaakt van de inspanning. Men ging toen uit van ‘eenmalig iets maken’ en verder wat beheerksoten. Ruwweg werd als uitgangspunt genomen 1fte per jaar en wat middelen voor infrastructuur. Formeel werd er echter niets aan Open Data toegerekend. De middelen nodig voor de totstandkoming van de motie werd onder de post ‘bestuurshulp’ gebracht.

De datacatalogus wordt beleefd als een extra loket en ingang, en dat roept de vraag op of het Open Data budget niet onder de afdeling communicatie zou moeten vallen (alwaar ook de wens speelt om ook *webcare* te gaan doen).

De toekomst
Er is een kleine groei van datasets geweest in reactie op interne en externe verzoeken. De verwachting is dat zo zal doorlopen: het financieel klimaat leidt tot een reactieve rol en alleen 'doen wat moet'. Voor slechts enkele van deze datasets is een ordentelijke update ingericht.

Met de komst van een shared service center (2015-2016) zal het niet langer mogelijk zijn om de IT kant in de marge van de overige activiteiten te regelen, en zal beheer formeel moeten worden geregeld. Dat zal dan ook een kostenplaatje met zich mee brengen. Ook als het aantal datasets significant groeit wordt de beheersvraag groter.

Het idee van Open Data staat niet onder druk. De wethouder zou graag zien dat er meer gebeurt en ook de Raad voert de druk op, maar IT geeft aan dat er dan ook budgettair meer formeel geregeld moet worden. Wellicht verandert er ook iets in de prioriteitstelling van de CIO waardoor er meer ruimte komt. Alle activiteiten worden kortom met laag profiel uitgevoerd, maar ze worden wel degelijk gemist als ze niet gebeuren.

IM hoopt op meer interne belanghebbenden, om zo de afhankelijkheid van de intrinsieke motivatie van enkele individuele medewerkers te beperken.

Annex 5 - Besprekingsverslag Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Inleiding
In de context van bovengenoemd onderzoek heeft Ton Zijlstra op 7 november 2013 een interview afgenomen met de heer Dirk Houtgraaf, sectorhoofd Kennis Uitwisseling de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Het verslag hieronder bevat de belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde en eventuele opmerkingen zijn daarin verwerkt, waarna de eindversie is gebruikt voor de rapportage.

Achtergrond Open Data beleid
'Openbaar, tenzij...' is het actieve uitgangspunt en Open Data is dan ook standaard beleid van RCE. De Sector Kennis Uitwisseling is verantwoordelijk voor de Open Data activiteiten van RCE en ziet het als integraal onderdeel van haar takenpakket.

"Erfgoed gebeurt in het veld": de missie van RCE is daarom het ondersteunen van het veld, en het veld te helpen beter te functioneren. De Dienst ziet het daarom als haar taak de infrastructuur, benodigd door het veld te verzorgen – zoals het zorgen voor goede databases en API's – zodat instellingen makkelijk toegang hebben en zich kunnen verbinden. De Dient heeft derhalve ook een Open Data stewardrol. Dit sluit aan bij de beleidsomslag bij het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW), waaronder RCE ressorteert.

Begin en uitrol
Gevoed door bestuurlijke, politieke en interne impulsen besloot RCE in 2009 aan Open Data te gaan doen. In 2010 is in eerste lijn de Monumentenlijst als Open Data gepubliceerd. Vervolgens is de overige reeds gepubliceerde data daar successievelijk aan toegevoegd zodra zich een goede gelegenheid aandiende, zoals bij de vervanging van systemen. Dit proces duurt nog voort. Deze aanpakwijze levert zo de juiste fasering en timing voor transitiestappen. Op dit moment zijn alle monumenten (zowel gebouwd als archeologie), de documentatie en het archief (voorzover digitaal) en thesauri als open data beschikbaar.

De huidige stand van zaken
De Sector Kennis Uitwisseling (dit omvat ook IT, 'papier' en 'digitaal' alsmede communicatie) zet het pad naar Open Data voort. Het beheer is ook bij deze sector belegd. Op dit moment is zo'n 60 tot 70% beschikbaar van hetgeen al digitaal is. Over ongeveer een jaar dient dit op te lopen tot 100% (alle data vanaf vanaf 1986 is gedigitaliseerd). Daarna volgt de digitalisering van het nog analoge deel (van voor 1986).

Niet alle gepubliceerde data is voortdurend up to date. Dit is veelal te wijten aan beperkingen van thans nog gehanteerde systemen. Zo worden de archeologische data nog steeds handmatig in bulk geupload voor publicatie en maandelijks bijgewerkt. In de zomer van 2014 zou dit realtime moeten zijn. In de achtergrond wordt ook aan kwaliteitsverbetering van de data gewerkt, dat is echter een aparte inspanning met een eigen financiering, of (gedekt) in de slipstream van elders ontstane noodzaken.

De publicatie van data, juist ook ten behoeve van het veld, levert enerzijds een reductie van binnenkomende vragen op, maar leidt anderzijds ook tot een toename daarvan. Er is wel een reductie in het aantal vragen te zien gezien ten opzichte van de enkele tientallen vragen over monumenten binnen kwamen, maar dat is te beperkt in volume voor een 'business case'. Intern gebruiken de consulenten van RCE de data wel allemaal actief, en dat scheelt vooral veel papier, als intern effect.

In de rol van 'steward' voor het veld ziet RCE kansen om kleinere instellingen te ondersteunen die zelf te weinig kennis in huis hebben voor eigen gegevensbeheer. Door dergelijke kleine zelfgebouwde systemen te vervangen door een 'Erfgoed Suite' vanuit RCE, wordt een kwaliteitsimpuls aan het veld gegeven. Zeven instellingen maken hiervan inmiddels gebruik en betalen RCE daarvoor een vergoeding. Op deze wijze wordt het 'open tenzij' gedachtegoed verder verspreid (CC0 is er bijvoorbeeld standaard in opgenomen), maar omdat dit mogelijk als marktactiviteit gezien kan worden, levert dit wellicht nog wat spanning op in het kader van de wet Markt en Overheid.

De inspanningen voor Open Data bevinden zich nu in een overgangsfase en worden integraal onderdeel van het programma Erfgoed Digitaal. Dit betekent enerzijds dat openheid nog meer als fundamenteel uitgangspunt wordt verankerd, anderzijds merken ook de overige organisatieonderdelen hoe die verandering hen raakt. Dit schept ook weer meer aandacht voor het overwinnen van weerstanden en het meenemen van andere afdelingen (en andere partijen in het veld) in het proces.

De Dienst meet het hergebruik niet expliciet. Er is een *Layar app* voor de beschikbare data en enkele bedrijven maken eigen producten en diensten met behulp van de data, maar in beperkte mate. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is doende het project ‘de Laan van de Leefomgeving’ te starten en dat leidt tot meer draagvlak bij bestuurders in gemeenten en provincies. Men verwacht dat dit initiatief zal leiden tot een toename van gebruik van Erfgoed data.

Schatting van gemaakte kosten
Principieel maakt RCE geen onderscheid tussen haar gebruikers en hergebruikers: openbaarheid staat centraal, wie de data ook afneemt. Ontsluiting naar het veld is haar kerntaak. Vanuit de maatschappelijk gevoelde behoefte ons cultureel erfgoed te digitaliseren en aldus voor de verre toekomst te beschermen, is een digitaliseringsprogrmma opgezet. Ten behoeve van die investering in middelen en mensen is dekking uit publieke middelen verkregen.

In de budgettering is Open Data geen aparte post: het is uitgangspunt voor alle activiteiten met budget. Aldus is het niet mogelijk de incrementele kosten van Open Data te individualiseren. Niettemin zijn hieronder de kosten opgenomen die de digitalisering van de datasets van RCE hebben gekost.

<u>De infrastructurele kosten</u>
Deze zijn niet apart identificeerbaar. Ze zitten in de beheerkosten.

<u>De veranderkosten</u>
Voor het programma Kimono (extern raadpleegbaar kennissysteem cultureel erfgoed) was zo'n 2 miljoen euro nodig. Het ging daarbij om 10-15 FTE en een enkele tonnen euro’s aan investeringen.

<u>De beheerkosten</u>
De beheerskosten van de Beeldbank bedragen 90.000 euro per jaar. Deze bevat zo'n half miljoen afbeeldingen van foto's en tekeningen van monumenten, archeologische landschappen: http://beeldbank.cultureelerfgoed.nl/. Deze databank wordt zo'n 300 maal per dag geraadpleegd. De beheerslast groeit bovendien mee met het aantal digitale databases dat wordt aangeboden. Dat wordt dus, met de overgang naar het programma Erfgoed Digitaal stapsgewijs meer.
Voor monumenten.nl met circa 15.000 gebruikers per maand wordt het beheer als noodzakelijke inspanning gezien, maar wordt zo niet doorberekend. Straks krijgen ook eigenaren de mogelijkheid zelf langs die weg informatie te beheren. Daar ligt straks dan wel een business case: tegenover de extra opslag- en beheerskosten staat dan een besparing van FTE’s bij RCE.

Dekking van de kosten
De initiële kosten tot nu zijn gedekt uit programmabudgetten van het Ministerie van OCW, uit subsidies, en uit het budget voor de eigen omschakeling.

Voor de toekomst – in het kader van de overgang naar het Erfgoed Digitaal programma – verwacht RCE met uitdagingen te maken te krijgen waar het de exploitatie en het vinden van dekking voor beheerkosten aangaat. Hiervoor is nog geen oplossing voorhanden, doch zal zeker gevonden worden: de fundamentele beweging naar 'de infrastructuur voor het veld zijn' en '*open by design*' zijn definitief ingezet. Daar komt nog bij de noodzaak enkele systemen te vervangen nu deze op omvallen staan.

De Dienst kijkt zeker ook naar interne impact, maar die wordt niet altijd hardop en expliciet meegenomen om onrust te voorkomen. Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met reductie van de FTE's – mogelijk 4-8 bij bibliotheek/archief/afdeling subsidies, door natuurlijk verloop en pensionering – maar dit voert niet de boventoon in hoe over digitalisering en Open Data wordt gesproken.

De taakopvatting en -uitvoering is leidend en daarbinnen wordt vervolgens naar beheersing van kosten gekeken. Daarbij is zeker oog voor opbrengsten – zo bracht RCE aan de bedrijfsprocessenkant de externe beheerslasten terug van 600.000 euro naar 150.000 euro) – maar men is zich er ook van bewust dat die opbrengsten uitzonderingen kunnen zijn. Vandaar dat de eigen missie leidend is bij keuzes.

De toekomst
Er is geen weg terug. Openheid is integraal onderdeel van de verdere digitalisering van de organisatie. Hierbij heeft RCE, en de overheid in het algemeen, een taak in het voorzien in een infrastructuur (voor het veld) en daarmee in de financiering van de beheerkosten. Daarbij zijn voor sommige systemen nog hobbels te nemen. Daarbij moet gedacht worden aan *vendor lock-ins* of het veranderen van de weg waarlangs veldpartijen nu toegang krijgen tot gegevens (van bijvoorbeeld een benodigde licentie per partij, naar vrije toegang. Telkens als zich een kans aandient wordt getracht dit soort hobbels te nemen en bestaande contracten open te breken of te wijzigen.

Intern, en los van Open Data, leidt de digitalisering tot grote veranderingen in werkwijze en benodigde vaardigheden. Hierbij valt te denken aan een verschuiving van het schrijven van boeken, naar niet-lineaire vormen van publiceren, en het verbinden van bronnen in een narratief

Bijlage 4 – Extractie Rapportage projectgroep financiering basisinfrastructuur

De projectgroep Difi is ingesteld door de de PSB (Programmaraad Stelsel Basisregistraties) en is momenteel doende een rapportage af te ronden over de financiering van het Stelsel van Basisregistraties. Dit rapport bevat een passage die aansluit op de bevindingen in deze studie en is daarom hieronder opgenomen. Het gaat om de tekst zoals deze voorlag op 11 december 2013 (mogelijk wordt deze nog gewijzigd).

Open data afzonderlijk bezien

Toepassing van de open data-richtlijn betekent bij de basisregistraties in Nederland met name een probleem door het mogelijk vervallen van tariefinkomsten voor verstrekking bij de volgende ZBO's:
Kadaster: ca. € 65 mln., RDW: ca. € 6 mln. en KvK: ca. € 45 mln. In totaal een potentieel risico van ca. 116 mln.

Het financieel risico door het mogelijk wegvallen van verstrekkingstarieven bij de implementatie van de herziene EU-richtlijn hergebruik overheids-informatie geldt met name voor basisregistraties die tariefinkomsten vanuit private sector in hun financieringsmodel kennen. Dit betreft BRK (Kadaster), BRV (RDW) en NHR (KvK). Voor de BRO is dit op dit moment onduidelijk en moet worden uitgezocht. Voor BAG geldt dat overheden deze kosteloos kunnen gebruiken, maar private afnemers betalen nu wel minimale verstrekkingskosten voor de meeste vormen van afname. Alleen online inzage via de BAG-viewer binnen PDOK is kosteloos. BRT is geheel inputgefinancierd en kent geen kosten voor gebruik, ook niet voor private partijen. Ditzelfde geldt voor de BGT. De basisregistratie WOZ is inputgefinancierd en de openbaarheid wordt naar verwachting in 2014 verbreed (het wetsvoorstel daartoe is in maart 2013 aangenomen, maar nog niet in werking getreden). De gegevens in de GBA/RNI/BRP, BRI en BLAU zijn op dit moment niet openbaar en komen dus niet in aanmerking als open data voor vrij hergebruik buiten de overheid.
De Europese Commissie heeft de uitspraak gedaan (zie fiche voor de Telecomraad december 2011) dat zij activiteiten om overheidsgegevens open te stellen zal blijven stimuleren met behulp van haar financieringsprogramma's. Naar verwachting zal deze route niet of niet volledig deze financiële effecten kunnen dekken, waarbij ook andere opties in beeld moeten komen.

Bij het Kadaster heeft men in een interne verkenning een benadering ontwikkeld om de toepassing van de opendata-richtlijn te beperken tot strikt perceel/objectgerelateerde gegevens (kadastrale kaart, perceelidentificatie en oppervlakte), wat € 6 miljoen per jaar aan omzet zal kosten (in tegenstelling tot de hierboven genoemde € 65 miljoen).

Kadaster en RDW halen een belangrijk deel van hun omzet uit tarieven voor registraties. Te overwegen is om met een beperkte verhoging van 5% van de registratietarieven te faseren over een periode van 5 jaar (5 x 1 %) kan bijv. het Kadaster deze 6 mln. dekking realiseren. Registratiekosten worden bij de KvK nu uit de EZ-begroting gedekt en zijn dientengevolge bij de KvK geen alternatief voor mogelijke dekking.

Daarnaast biedt de EU-richtlijn een uitzonderingsmogelijkheid voor overheden die voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van tarieven. Vanuit IenM is hierbij op de volgende overweging bij deze EU-richtlijn gewezen:

"(22 Wanneer openbare lichamen een vergoeding vragen voor het hergebruik van documenten, moet die vergoeding in beginsel beperkt blijven tot de marginale kosten. Er dient niettemin rekening te worden gehouden met de noodzaak om de gewone werking van openbare lichamen die inkomsten moeten genereren ter dekking van een aanzienlijk deel van hun kosten voor de uitoefening van hun openbare taken of van de kosten voor de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van bepaalde documenten die voor hergebruik ter beschikking worden gesteld, niet te hinderen. In dergelijke gevallen moeten openbare lichamen meer dan de marginale kosten kunnen aanrekenen. Deze vergoedingen die de marginale kosten overstijgen moeten worden vastgesteld op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria en de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten mogen niet hoger zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De vereiste om inkomsten te genereren ter dekking van een aanzienlijk deel van de kosten van de openbare lichamen voor de uitoefening van hun openbare taken of van de kosten

voor de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van bepaalde documenten, hoeft geen rechtens opgelegde vereiste te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook uit de administratieve praktijk in de lidstaten voortvloeien. De lidstaten moeten deze vereisten regelmatig toetsen.
(25 De lidstaten moeten de criteria vaststellen voor vergoedingen die de marginale kosten overstijgen. Daartoe kunnen de lidstaten die criteria rechtstreeks in nationale regels vaststellen, of de passende andere instantie(s dan het openbare lichaam zelf aanwijzen die bevoegd is (zijn om de criteria vast te stellen. Die instantie moet overeenkomstig de grondwet en het rechtsstelsel van de lidstaat zijn georganiseerd. Het kan gaan om een bestaande instantie met budgettaire uitvoeringsbevoegdheden en onder politieke verantwoordelijkheid".

Advies: Bij BZK is inmiddels gestart met de voorbereiding van nationale regelgeving voor "open data" ter implementatie van deze EU-richtlijn. De aanbeveling is om de vertaling van de EU-richtlijn in nationale regelgeving i.s.m. de desbetreffende departementen en uitvoeringsorganisaties heldere criteria te worden bepaald, zodat met gebruikmaking van deze clausulering de financiële gevolgen beperkt blijven.

Bijlage 5 – Presentatie horend bij de studie

Hieronder een overzicht van de slides gebruikt voor de presentatie van dit onderzoek. Deze presentatie is beschikbaar als Open Data en hier downloadbaar.

Wah kos'dah dan?

Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen
door Marc de Vries

In opdracht van Imke Arts-Vrijling en Paul de Goede
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Presentatie
ter verspreiding
december 2013

THE GREEN LAND

Waarom, wat, wie, hoe

- Grote behoefte aan onderbouwing kosten OD
- Wegnemen angst en excuses
- Bijvangst: BR-houders + EU Richtlijn Hergebruik
- Incrementele kosten (en niet de baten)
- Nog niet eerder gedaan
- 5 cases geselecteerd
- Interviews + goedkeuring van interviewverslagen

THE GREEN LAND

Bevindingen

Case	Begin uit-voering	Data	Kosten in euro			dekking	baten
			Infrastr.-	*Verander-*	*Beheer-*		
Rotter-dam	2011	zeer divers, 137 sets en API's	20.000 pj	50.000 e	45.000 pj	Extern (2011), daarna budget CIO	On-bekend
Enschede	2012	zeer divers, 23 sets	10.000 e	8.000 e	Minimaal	Budget afdeling IM	On-bekend
KNMI	2013/ 14	*real time*, klimaat, seismo-logisch	4.000 pj	50.000 e	10.000 pj	Vooralsnog eigen middelen	80.000 pj vanaf 2015/17
Kadaster	2012	Basisre-gistratie Topografie	0, lift mee in PDOK	75.000 e	25.000 pj	250.000 van Min I&M, rest eigen middelen	115.000 pj vanaf 2014
RDCE	2010	Cultureel erfgoed, zoals monu-menten	0	0	0	Ministerie OCW, sub-sidies, eigen middelen	On-bekend

Wat valt op?

- Geen specifieke budgettering ex ante of ex post
- Kosten zijn niet hoog: < 100.000 max
- Nog niet veel track record, inclusief baten
- Cesuur infoprofs en anderen
  - Infoprofs: *free riding* infra- en beheer kosten
  - Anderen: zelf klussen



Wat valt op? (2)

- Ook cesuur bij uitdagingen
  - Infoprofs: eigenexploitatieafhankelijkheidsvalkuil
  - Anderen: verduurzaming en delen kosten
- Perceptie van OD-taak

Aanbevelingen

- Draag de boodschap uit
- Onderken verschillen doelgroepen
- Verstrekkingsprofs: regel financiering
- Anderen: help en zet in op samenwerking

Vragen of opmerkingen?

Marc de Vries
The Green Land
www.thegreenland.eu
marc@thegreenland.eu
0653897002