

Pilot Open Raadsinformatie Eindrapportage



Auteur: Tom Kunzler

Datum: 03-11-2015

Open State Foundation
Kattenburgerstraat 5
1018 JA Amsterdam
www.openstate.eu

Tel. 020 - 3080567
contact@openstate.eu



Inhoudsopgave

[1. Aanleiding - pagina 3](#)

[2. Pilot Open Raadsinformatie - pagina 6](#)

[3. Plan van aanpak - pagina 7](#)

[4. Open Raadsinformatie API - pagina 10](#)

[5. Open Raadsinformatie en metadata - pagina 12](#)

[6. Toepassing: zoek.openraadsinformatie.nl - pagina 15](#)

[7. Constateringen - pagina 16](#)

[8. Aanbevelingen - pagina 19](#)

[9. Open Raadsinformatie: een veld in beweging - pagina 22](#)

[Colofon - pagina 24](#)

[Bijlage: Het metamodel van Open Raadsinformatie - pagina 25](#)

1. Aanleiding

“Openbaarheid, dat is de groote, algemeene school van politieke opvoeding. Waar zij bestaat is de vorming van een afzonderlijken stand voor het staatsbestuur over het algemeen niet nodig” schreef Thorbecke in zijn aantekeningen.¹ Sinds de Grondwetswijziging van 1848 zijn vergaderingen van vertegenwoordigende lichamen openbaar en te bezoeken voor iedere geïnteresseerde. Een groot goed voor de democratie, want Thorbecke merkt terecht op dat openbaarheid de democratie versterkt.

Er zijn in Nederland 393 gemeenten met elk een direct gekozen gemeenteraad. De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de mens staat en heeft dit jaar aan belang gewonnen. De decentralisaties geven de gemeente immers meer taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein. Ook de gemeenteraadsvergaderingen zijn voor eenieder te bezoeken en de verslagen van de vergaderingen zijn openbaar. De Gemeentewet artikel 23 verplicht dit. Daarnaast zegt hetzelfde artikel dat de besluitenlijst van de vergadering openbaar gemaakt dient te worden.

In het digitale tijdperk gaat dit niet meer allemaal schriftelijk. De Wet staat tegenwoordig toe dat verslagen elektronisch beschikbaar worden gesteld. Dit mag op de door de gemeente gebruikelijke wijze. Hier ontstaat echter een probleem. 393 gemeenten hebben ieder dus de vrijheid om zelf te kiezen welke raadsstukken ze publiceren en op welke manier. Concrete afspraken en bindende standaarden hiervoor bestaan niet. Is dat echter een probleem?

Democratische basisinformatie

In 2013 heeft de Open State Foundation in samenwerking met de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar democratische basisinformatie op gemeentelijke websites. Democratische basisinformatie bestaat volgens de Raad voor openbaar bestuur (Rob) uit wetten, besluiten, verordeningen, agenda's, verslagen en andere openbare stukken van vertegenwoordigende lichamen.² Conclusie van het onderzoek was dat het vinden van informatie over de gemeenteraad, zoals verslagen en stemmingen, is op de meeste gemeente-websites niet eenvoudig.³

Voor het onderzoek zijn 77 gemeentelijke websites onderzocht. Hoewel Nederlandse gemeenten plichtmatig raadsinformatie aanbieden, verschilt de vorm en wijze waarop informatie wordt aangeboden enorm. 18 van de 77 onderzochte gemeenten hebben geen besluitenlijst online en 21 gemeenten hebben geen notulen beschikbaar. De meeste gemeenten hebben wel een audio of videoverslag van raadsvergaderingen maar die zijn in de meeste gevallen niet doorzoekbaar.

¹ Nationaal Archief, Den Haag, Collectie 244 Thorbecke, nummer toegang 2.21.161, inventarisnummer 646

² Gij zult openbaar maken: naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Raad voor openbaar bestuur, (september 2012), pagina 25.

³ Op zoek naar de lokale stem: Een onderzoek naar digitale basisinformatie over lokale democratie – Open State, YLL programma Universiteit Utrecht, januari 2014 zie <http://www.openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2014/01/briefinglokaledemocratie-v3.pdf>.

Het vinden van raadsinformatie is tijdrovend en de gemeentelijke websites zijn in veel gevallen weinig gebruiksvriendelijk. Bij de helft van het aantal onderzochte gemeenten kost het minimaal 5 klikken voordat een bezoeker bij de raadsinformatie terecht komt. Daarnaast is bij een op de vier gemeenten het stemgedrag van de raad niet te herleiden uit de raadsinformatie. Soms is alleen stemgedrag per partij en niet per raadslid te vinden. Geen enkele gemeente publiceert raadsinformatie als open data.

De aanbeveling was om raadsinformatie in een open, gestructureerde en machine-leesbare standaard aan te bieden voor optimaal gebruiksgemak en herbruikbaarheid. Dit sluit tevens aan bij het advies van de Raad voor openbaar bestuur. Die schrijven in hun rapport 'Gij zult openbaar maken' dat democratische basisinformatie 'volgens de beleidslijn: zelfstandig, laagdrempelig en in onderlinge samenhang raadpleegbaar' moet zijn⁴.

Raadsinformatieleveranciers

De meeste gemeenten gebruiken voor het publiceren en ontsluiten van hun raadsinformatie een externe leverancier. Dit zijn de zogenaamde leveranciers van raadsinformatiesystemen (RIS). De grootste partijen zijn NotuBiz, GemeenteOplossingen, iBabs van MSI Communication, GreenValley, SIM groep en Company Webcast. Zij verwerken voor de gemeenten de audio- en videotulen en documenten zoals besluitenlijsten, moties en raadsvoorstellen. Veel van deze raadsinformatiesystemen staan in verbinding of zijn deel van het document management systeem (DMS) van de gemeente.

Naast het verwerken van de gegevens wordt de raadsinformatie door sommige leveranciers verrijkt met extra metadata.⁵ Dit zijn bijvoorbeeld tijdsmarkeringen in de videotulen zodat de gebruiker weet wanneer een bepaald agendapunt begint. Voor de rest voeren griffies in de interfaces van de raadsinformatiesystemen zelf metadata in bij het uploaden van de raadsinformatie. De raadsinformatie is meestal opgeslagen bij de raadsinformatieleverancier. Deze data moet uiteindelijk gearchiveerd worden en dus van de leverancier overgebracht worden naar het archief.

Open Raadsinformatie

Vanuit gemeenteland bestaat al enige tijd onvrede over de beschikbaarheid van raadsinformatie. Er zijn vragen over de duurzame toegankelijkheid, archivering, het eigendom en herbruikbaarheid van de data. Zo loopt er momenteel een onderzoek vanuit Archief2020 naar de duurzame toegankelijkheid van audio- en videotulen.⁶

Raadsinformatie vrijgeven als open data, Open Raadsinformatie, kreeg in 2014 ook extra aandacht. Open data houdt in dat overheidsinformatie zonder beperkingen, auteursrecht, betaalmuur, inlogscherm toegankelijk moet zijn. De data is immers met publiek geld bekostigd. Daarnaast moet de data idealiter in een open standaard beschikbaar en

⁴ Gij zult openbaar maken: naar ene volwassen omgang met overheidsinformatie, Raad voor openbaar bestuur, (september 2012), pagina 25.

⁵ Metadata is data over data. Dit zijn bijvoorbeeld tijd, locatie, datum en onderwerp van een document.

⁶ Lees meer over het onderzoek van Archief2020:

<https://archief2020.nl/nieuws/duurzaamheid-voor-audiovisueel-materiaal>

machine-leesbaar zijn. Dat zorgt ervoor dat ontwikkelaars en programmeurs eenvoudig met de data aan de slag kunnen. Dit maakt het maken van analyses en apps mogelijk.

Momenteel is de raadsinformatie niet als open data beschikbaar. De raadsinformatie is niet machine-leesbaar en overwegend in .pdf bestandsformaat beschikbaar. Een .pdf document is slecht herbruikbaar en scoort maximaal één van de vijf sterren in het 'five star open data model' van Tim Berners-Lee.⁷ Momenteel is het daardoor niet mogelijk om raadsinformatie goed te hergebruiken voor tal van toepassingen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken stimuleert transparantie en openheid in Nederland. Dit doen zij onder andere met het tweejaarlijkse Actieplan Open Overheid.⁸ In de visie Open Overheid staat "Vanwege de positieve effecten die het hergebruik van overheidsinformatie kan opleveren, is de Nederlandse overheid er toe overgegaan het hergebruik van openbare overheidsinformatie actief te bevorderen. Op die manier kunnen andere partijen deze informatie gebruiken, verrijken en (op maat) aanbieden aan de maatschappij."⁹

Tweede Kamer als inspiratiebron

De data van de Tweede Kamer is reeds beschikbaar als open data. Dit maakt hergebruik van de data mogelijk. Zo kunnen er door (data)journalisten eenvoudig analyses gedaan worden en zijn er apps gemaakt met deze Kamerdata. Zo wordt elk jaar bekend gemaakt wie het meest succesvolle Kamerlid is geweest.¹⁰ Het is namelijk eenvoudig na te gaan wiens moties het vaakst op meerderheden konden rekenen.

Daarnaast heeft onder andere de Open State Foundation in 2013 de hackathon Apps voor Democratie georganiseerd.¹¹ Deze hackathon in de Tweede Kamer had een tiental apps als resultaat die de Tweede Kamer volgen eenvoudiger maakt. Een van de apps genaamd Political Mashup maakt het bijvoorbeeld mogelijk om trends te analyseren en te zien welke partijen en Kamerleden bepaalde woorden vaak gebruiken.¹²

Daarnaast is op 13 oktober de website 1848 gelanceerd die het mogelijk maakt om data van de Tweede Kamer te volgen. Ambtenaren, journalisten, lobbyisten en andere geïnteresseerden krijgen gelijk een melding wanneer nieuwe Kamerdata over een bepaald onderwerp beschikbaar komt. Daarnaast is de Kamerdata gecombineerd met andere nieuws- en databronnen.¹³ Op deze manier wordt het volgen van de nationale politiek eenvoudiger en laagdrempeliger. Open data versterkt zodoende de democratie. De Tweede Kamer biedt hiermee een inspirerend voorbeeld voor de situatie in de gemeenteraad. Argu,

⁷ Zie voor meer informatie over dit model: <http://5stardata.info/en/>

⁸ Meer over het Actieplan Open Overheid:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/09/01/actieplan-open-overheid>

⁹ Visie Open Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken (September 2013), pagina 14.

¹⁰ Zie berichten van Nu.nl uit 2013 en 2014:

<http://www.nu.nl/politiek/3653089/van-staaij-succesvolste-kamerlid.html> en

<http://www.nu.nl/politiek/3949292/vera-bergkamp-d66-effectiefste-kamerlid.html>

¹¹ Een hackathon is een bijeenkomst waar ontwikkelaars, programmeurs en designers samenkomen om o.a. met (open) data apps te bouwen. Meer over Apps voor Democratie is te vinden op: <http://www.appsvoordemocratie.nl>

¹² Political Mashup is te vinden via: <http://search.politicalmashup.nl/>

¹³ Zie de website <https://beta.1848.nl/>.

een tool om online te discussieren, heeft met een crowdfundingcampagne al interesse getoond om niet alleen Kamerdata te gebruiken, maar ook Open Raadsinformatie.¹⁴

Draagvlak voor Open Raadsinformatie

Over Open Raadsinformatie zijn diverse publicaties verschenen in het Financieele Dagblad, Binnenlands Bestuur, OD Magazine, Raadsleden Magazine en VNG Magazine. In januari heeft dit geresulteerd in een bijeenkomst in het stadhuis van Amersfoort. Hier bleek onder aanwezige griffies veel animo voor het vrijgeven van raadsinformatie als open data. Hierop heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken de Open State Foundation de opdracht gegeven om een pilot Open Raadsinformatie uit te voeren samen met vijf gemeenten.

2. Pilot Open Raadsinformatie

De pilot Open Raadsinformatie is een traject om te experimenteren met het beschikbaar stellen van de raadsinformatie van vijf gemeenten als open data. Dit traject is gefinancierd als opdracht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en vijf deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten zijn Amstelveen, Den Helder, Heerde, Oude IJsselstreek en Utrecht. Daarnaast heeft de VNG een coördinerende rol binnen de pilot omdat zij voornemens zijn Open Raadsinformatie onderdeel te maken van de Digitale Agenda 2020.¹⁵

Het doel en de reikwijdte van de pilot is door de opdrachtgever vastgelegd in de 'Factsheet Open Raadsinformatie' van 21 april 2015. Vanwege het proefondervindelijke karakter van een pilot en de afhankelijkheid van externe leveranciers was de doorlooptijd en de uitkomst van het traject van te voren lastig in te schatten.

Wat levert de pilot Open Raadsinformatie op?

1. Eindresultaat is dat alle ongestructureerde openbare raadsinformatie op een uniforme en integrale manier als open data beschikbaar is;
2. Het levert een metamodel op waardoor de informatie gestructureerd uitgelezen kan worden uit de verschillende raadsystemen en op een eenduidige manier als open data gepresenteerd kan worden;
3. Het levert één visualisatie (toepassing/app) op van een veel voorkomende open data set bij de deelnemende gemeenten.

De pilot levert hiermee een fundament op waarmee Open Raadsinformatie verder uitgebouwd kan worden. Dit gaat uiteindelijk over het opschalen naar meerdere gemeenten. Met deze pilot wordt ervaring opgedaan met het vrijgeven van raadsinformatie als open data. De mogelijkheden van Open Raadsinformatie met de huidige data en metadatering worden in kaart gebracht. Tot slot worden aanbevelingen gedaan om de databronnen te verbeteren en de mogelijkheden voor hergebruik van Open Raadsinformatie in de toekomst te vergroten.

¹⁴ De campagne voor Argu Open Data is hier te vinden: <https://utrecht-crowdfunding.nl/nl/#/!/projects/argu>

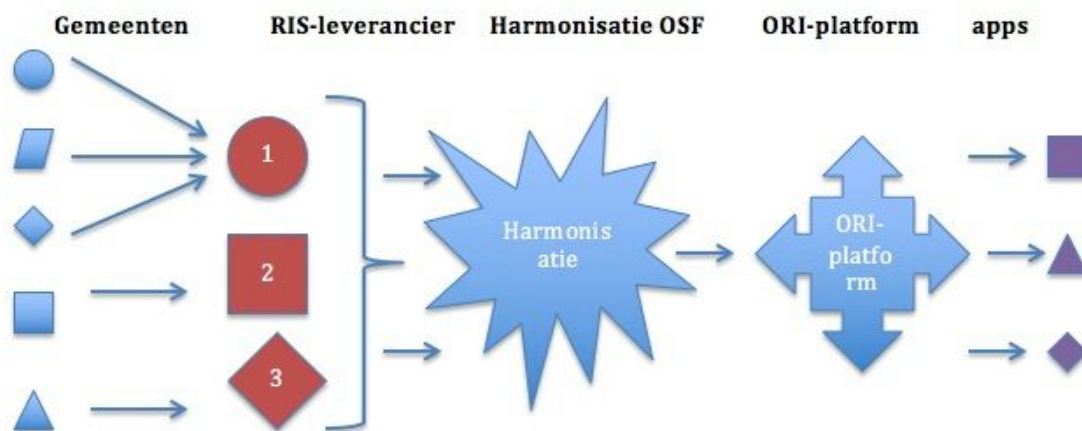
¹⁵ Meer informatie over de Digitale Agenda 2020: <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/nieuws/vng-presenteert-voorstel-de-digitale-agenda-2020>

Concreet levert de pilot een werkende API op met de eerste Open Raadsinformatie van de vijf deelnemende gemeenten, een toepassing waarmee de inhoud van de API gevisualiseerd wordt en een eindrapportage met aanbevelingen om Open Raadsinformatie verder te brengen in de toekomst.¹⁶ De huidige raadsinformatie is namelijk in een zodanige vorm beschikbaar dat volledig hergebruik door gebrekkige metadatering en structurering nog niet mogelijk is.

3. Plan van aanpak

De pilotgemeenten Amstelveen, Den Helder, Heerde, Oude IJsselstreek en Utrecht hebben elk een eigen aanbod aan raadsinformatie. Zo hebben de gemeenten Oude IJsselstreek en Den Helder geen schriftelijke notulen, maar alleen audio- en videotulen. De andere gemeenten hebben deze wel. De gemeente Oude IJsselstreek werkt daarnaast als enige met thema's. Door het verschillende aanbod is het lastig om de raadsinformatie goed vergelijkbaar te maken. Spraak-naar-tekst modules om audio- en videotulen om te zetten zijn erg foutgevoelig en momenteel niet erg bruikbaar. Daarom zijn tijdens deze pilot alleen schriftelijke stukken meegenomen.

Schematisch overzicht pilot



De tweede complicerende factor is een verschillende raadsinformatieleverancier. Amstelveen, Utrecht en Heerde nemen diensten af van iBabs van MSI terwijl Den Helder en Oude IJsselstreek klant zijn van GemeenteOplossingen. In het schema hierboven is de pilot schematisch weergegeven. In de eerste stap moet data van verschillende gemeenten en verschillende raadsinformatieleveranciers geharmoniseerd worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat de locatie van agendapunten en besluiten in een document geïdentificeerd moeten worden zodat deze machinaal te extraheren zijn. Daarnaast moet raadsinformatie van GemeenteOplossingen anders benaderd worden dan die van iBabs.

¹⁶ De werking en omschrijving van een API zal uitgelegd worden in paragraaf 3.

Na het maken van de identificatie- en extrahatiescripts is de raadsinformatie geharmoniseerd. Deze geharmoniseerde raadsinformatie wordt daarna omgezet in een open en machine-leesbaar bestandsformaat, zodat het open data is. Dit houdt in dat de data beschikbaar komt in een .JSON bestandsformaat in plaats van bijvoorbeeld .pdf.¹⁷ De data blijft altijd aanwezig bij de databron zelf en dat is de raadsinformatieleverancier. Daarnaast blijft er een koppeling naar het originele .pdf document. Zo is de data-integriteit gewaarborgd. Er wordt alleen met de publieke raadsinformatie gewerkt die reeds openbaar is. Informatieveiligheidsrisico's zijn zodoende in deze pilot niet aan de orde.

Beschikbaarstelling in een API

Het woord API is enkele keren gevallen in dit stuk. De Open Raadsinformatie is namelijk beschikbaar gesteld in een application programming interface (API). Een API valt te omschrijven als een zoekmachine voor programmeurs. Een API maakt het mogelijk om door middel van zoektermen door grote datasets te zoeken en deze op te halen zonder restricties. Dus ben je op zoek naar agendapunten uit de gemeente Amstelveen met als onderwerp WMO, dan kun je deze eenvoudig terugvinden.¹⁸ Het gaat in deze pilot specifiek om een RESTful API, dat is een type webservice.¹⁹

Het belangrijkste aspect van een API is dat het ervoor zorgt dat 'computers met elkaar kunnen praten'. Zo kan een toepassing die agendapunten verzamelt deze in bulk bekijken, doorzoeken en selecteren zonder tussenkomst van een persoon. Voorbeelden van een bedrijf dat een API gebruik is de Nederlandse Spoorwegen. Al hun reisinformatie zit in een API die derden in staat stelt om zelf reisplanner-apps te maken. Of om data van de NS te combineren met die van andere vervoersmaatschappijen.²⁰

Een Open Raadsinformatie API stelt ontwikkelaars dus in staat om eenvoudig raadsinformatie te hergebruiken. Zij kunnen de data combineren met data uit lokale kranten of met informatie van de Tweede Kamer. De Open Raadsinformatie API is open source, dat betekent dat de broncode inzichtelijk is en door iedereen gebruikt mag worden. Ontwikkelaars zijn volledig vrij om de API en de inhoud daarvan naar eigen inzicht te hergebruiken. Hierdoor vormt de Open Raadsinformatie API het fundament voor toepassingen en apps die de lokale democratie kunnen versterken. Meer over de API en de open source licentie is te vinden in paragraaf 4 en 8.

Aanpak per gemeente

Omdat we voor de pilot te maken hadden met twee raadsinformatieleveranciers zijn er twee methodes gehanteerd om de raadsinformatie te benaderen en te verwerken tot Open Raadsinformatie.

¹⁷ Meer informatie over JSON is hier te vinden: Meer informatie over JSON: <https://nl.wikipedia.org/wiki/JSON>

¹⁸ Meer informatie over een API is hier te vinden: Nederlandstalige Wikipedia-lemma over API: https://nl.wikipedia.org/wiki/Application_programming_interface

¹⁹ RESTful is een type HTTP gebaseerde API en is een webservice. Meer daarover is hier te vinden: https://en.wikipedia.org/wiki/Representational_state_transfer#Applied_to_web_services

²⁰ Meer over de NS API is hier te vinden: <http://www.ns.nl/api/home>

iBabs: Amstelveen, Heerde en Utrecht

iBabs van MSI Communication is leverancier van drie pilotgemeenten. iBabs richt zich voornamelijk op papierloos vergaderen en bevat zodoende veel schriftelijke documenten. Al in een vroeg stadium van de pilot heeft iBabs toegang gegeven tot de eigen programmeerinterface. Dat is een eigen webservice API-toegang van het type SOAP waar alle publieke raadsinformatie die verwerkt wordt door iBabs in te vinden is.²¹

MSI heeft het IP-adres van Open State op de white-list geplaatst en daarmee is toegang verkregen tot de publieke raadsinformatie van Amstelveen, Heerde en Utrecht. De griffiers van de desbetreffende gemeenten hoefden alleen toestemming te geven aan MSI voor het geven van toegang tot hun eigen raadsinformatie. Structurele en volledige toegang krijgen tot de raadsinformatie vanuit iBabs is zodoende eenvoudig te krijgen.

GemeenteOplossingen: Oude IJsselstreek en Den Helder

De leverancier GemeenteOplossingen (GO) biedt naast papierloos vergaderen ook videotulen aan. Na NotuBiz is GemeenteOplossingen de grootste raadsinformatieleverancier van Nederland. Het benaderen van de publieke raadsinformatie van GO was gecompliceerder. Zij werken namelijk zelf met de externe leverancier BCT. Deze twee partijen konden binnen het tijdsbestek van de pilot geen API-toegang realiseren. Dit had te maken met het nog niet kunnen scheiden van publieke en besloten raadsinformatie via de eigen API. Dit zou een risico vormen voor de informatieveiligheid.

GemeenteOplossingen is momenteel bezig met open data. Zo willen ze stemuitslagen in een open formaat gaan uitbrengen. Daarnaast hebben ze samen met Decos een voorstel gedaan voor een standaardmodel om raadsinformatie beschikbaar te stellen.²² Dit is een belangrijke stap in een discussie over het gestandaardiseerd en op een open wijze vrijgeven van raadsinformatie. In het tijdsbestek van de pilot is in overleg met de gemeenten Oude IJsselstreek en Den Helder en GemeenteOplossingen tot een andere oplossing te komen om hun raadsinformatie te kunnen benaderen en verwerken.

Om de raadsinformatie van GemeenteOplossingen te verwerken is gekozen om de informatie te scrapen. Scrapen is het geautomatiseerd hergebruiken van stukjes content van een website ten behoeve van de Open Raadsinformatie API. Zo worden documenten en agenda's automatisch en structureel van de raadspagina gehaald en beschikbaar gesteld in de Open Raadsinformatie API. Dit is geen ideale oplossing voor een opschaling, maar voor de pilot werkt dit.

Datadump, API en scraping

Het verwerken van raadsinformatie vanuit een API van de leverancier zelf het meest eenvoudige en structurele manier om toegang te krijgen tot de data. Een API is namelijk eenvoudig te koppelen aan een andere API die data harmoniseert. Scraping is een tussentijdse oplossing die raadsinformatie met extra tussenstappen toegankelijk kan maken

²¹ Meer over een SOAP-API: <https://nl.wikipedia.org/wiki/SOAP>

²² Meer informatie over het het standaardmodel van GemeenteOplossingen en Decos: https://www.gemeenteoplossingen.nl/over_ons/actueel/go_en_decos_lanceren_standdaardmodel_voor_bestuurs-en_raadsinformatie/

als open data. Er kleven echter nadelen aan, als het webadres van een vergaderstuk of overzichtspagina wijzigt, dan is de informatie niet automatisch meer toegankelijk in de Open Raadsinformatie API.

Een datadump kan zowel eenmalig aangeboden worden als in een vorm die frequent een update met nieuwe raadsinformatie krijgt. Een eenmalige datadump is niet aan te bevelen omdat dit geen nieuwe informatie bevat en daardoor snel verouderd raakt. Daarnaast is een datadump zonder metadata onbruikbaar. Een datadump met metadata verstrekken is gecompliceerd en de datadump moet handmatig samengesteld en online gezet worden. Vandaar dat een datadump voor de pilot niet geschikt was om data beschikbaar te stellen als Open Raadsinformatie.

4. Open Raadsinformatie API

De Open Raadsinformatie API is online te benaderen via api.openraadsinformatie.nl. Deze URL is bruikbaar voor ontwikkelaars die de data willen bevragen.²³ De databronnen, dat zijn de vijf gemeenten, zijn te zien via api.openraadsinformatie.nl/v0/sources.²⁴ Momenteel zijn in de API, waar aanwezig bij de gemeenten, meer dan 3000 agenda's, agendapunten, toezeggingen, notulen, verslagen, besluiten, wethouders, griffiers, raadsleden en commissies geharmoniseerd vindbaar en doorzoekbaar.

Dit betekent dat nog niet alle raadsinformatie van de deelnemende gemeenten in de API vindbaar is. Dit heeft voornamelijk te maken met de slechte metadatering van deze bestanden. Dit zorgt ervoor dat deze bestanden niet automatisch indexeerbaar zijn en kenmerken niet te extraheren vallen. Daarnaast zijn er ook kopieën van ingekomen brieven en moties aanwezig. Gekopieerde bestanden gelden als afbeeldingen en kunnen niet automatisch op aanwezige tekst doorzocht worden. Deze data moet dus door de gemeente en raadsinformatieleverancier eerst beter aangeboden worden voordat deze als open data beschikbaar gesteld kan worden.

Audio- en videotulen konden niet meegenomen worden in deze pilot. Deze bestanden konden niet benaderd worden via deze pilot omdat iBabs geen audio- of videotulen heeft en we voor GemeenteOplossingen gebruik maakten van scraping als techniek. Daarbij loopt er een parallel onderzoek van Archief 2020 naar de duurzame toegankelijkheid van audio- en videotulen die antwoord moet geven over het eigenaarschap van de (meta)data. Er is op reguliere basis afstemming met het Nationaal Archief en Archief2020 over dit onderzoek in relatie tot de pilot Open Raadsinformatie.

Personendatabase

Er bestaat in Nederland geen actuele en machine-leesbare lijst van raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers. Personen zijn actoren in de raadsvergaderingen, zij spreken in, dienen moties in en stemmen uiteindelijk over voorstellen. Voor de Open Raadsinformatie

²³ Dit webadres is niet via een internetbrowser te benaderen, maar wel door middel van een zogenaamde API-call. De API is een web-based RESTful API ofwel een webservice.

²⁴ Deze URL werkt niet in Internet Explorer, maar wel in bijvoorbeeld Google Chrome.

API was dus behoefte aan een toegankelijke database met raadsleden. Op de almanak van de Rijksoverheid vonden we per gemeente een lijst met raadsleden, griffiers en collegeleden.²⁵

De gegevens in de almanak zijn niet volledig actueel, maar zijn gebruikt als basis voor de machine-leesbare personendatabase van de vijf pilotgemeenten. De gegevens zijn ingeladen in de tool Popit en te raadplegen via popit.openraadsinformatie.nl/instances. Via deze tool is informatie toe te voegen over personen inclusief foto, zodat deze informatie meegenomen kan worden in de Open Raadsinformatie API. Voor een vervolgtraject moet er een actuele en volledige personendatabase komen.

Structurele updates

De momenteel beschikbare raadsinformatie van de vijf gemeenten is via de API toegankelijk als open data. Deze informatie wordt tevens automatisch verversd wanneer nieuwe informatie vanuit de gemeenten beschikbaar komt. Nieuwe gemeenten en type documenten kunnen op termijn toegevoegd worden voor meer hergebruikmogelijkheden. Ontwikkelaars kunnen vanaf nu applicaties maken met de Open Raadsinformatie met de API als fundament. Een voorbeeld van de eerste app zal in de volgende paragraaf besproken worden. In de voorlaatste paragraaf staan aanbevelingen voor het verbeteren van de data aan de aanbodzijde en in de laatste paragraaf suggesties voor een vervolgtraject.

Open licenties: voorwaarde voor hergebruik

In de Open Raadsinformatie API is publieke informatie van gemeenteraden beschikbaar als open data. De publieke informatie van gemeenteraden wordt door overheden vrijgegeven onder een Creative Commons 0-verklaring.²⁶ Met een CC0-verklaring wordt aangegeven dat de rechthebbende afstand doet van zijn auteursrecht voor zover dit wettelijk is toegestaan. Data vrijgegeven onder een CC0-verklaring kan zonder enige beperking worden gebruikt. Ook kan niet ineens de toestemming om de data te gebruiken worden ingetrokken.

Licentievoorwaarden API

De Open Raadsinformatie API wordt gedistribueerd onder de GNU Lesser General Public License v3.²⁷ De GNU Lesser General Public License (meestal afgekort tot LGPL) is een licentie voor vrije software. Het is een licentie bedoeld voor computersoftware die stelt dat je met de software mag doen wat je wilt. Iedereen is dus vrij de broncode in te zien, te wijzigen, er zelf een nieuwe versie van te maken en er zit geen copyright op.²⁸ Derden mogen er zelfs afgeleide applicaties mee maken die een commercieel doel hebben, maar de originele versie blijft altijd beschikbaar als vrije software. De LGPL is goedgekeurd volgens de Definitie van Vrije Culturele Werken.²⁹

²⁵ Deze almanak is hier te vinden: https://almanak.overheid.nl/categorie/2/Gemeenten_A-Z/

²⁶ Meer over de Creative Commons Zero licentie: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

²⁷ Meer over de GNU LGPL: <https://www.gnu.org/licenses/lgpl.html>

²⁸ De broncode (ook wel brontekst of in het Engels: source of source code) van een computerprogramma is de leesbare tekst die door de programmeur in een programmeertaal is geschreven. Meer over de broncode is hier te vinden: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Broncode>.

²⁹ Meer over de Definitie van Vrije Culturele Werken: http://nl.wikipedia.org/wiki/Definitie_van_Vrije_Culturele_Werken

GitHub

De broncode van de Open Raadsinformatie API is te vinden in GitHub. Dit is een website die gebruikt wordt door groepen om samen aan software te werken. Het is een feite een sociaal platform voor ontwikkelaars en programmeurs. In GitHub is documentatie voor de API te vinden en daarnaast ook de code. De repository van Open Raadsinformatie is te vinden via <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>.

Iedereen kan een account aanmaken op GitHub en zo fouten in de software melden en toekomstige ontwikkelwensen aan een lijst toevoegen. Daarnaast kan iedereen bijdragen aan de code om de Open Raadsinformatie API verder te ontwikkelen. Het is mogelijk om vanuit GitHub de code te klonen en zelf een eigen versie van de Open Raadsinformatie API op te zetten. De voertaal op GitHub is in de regel Engels zodat het Nederlands geen barrière is om gebruik te maken van de API.

Documentatie

Via docs.openraadsinformatie.nl/ is de documentatie van de Open Raadsinformatie API te vinden. Deze documentatie legt uit hoe het platform te gebruiken, aan te passen en hoe je daaraan kan bijdragen. De documentatie is, zoals gebruikelijk, geschreven in het Engels zodat zoveel mogelijk mensen inzicht kunnen krijgen in de Open Raadsinformatie API.

De documentatie is beschikbaar onder de Creative Commons Attribution 4.0 International license, ofwel CC-BY-SA 4.0.³⁰ Dit houdt in dat licentienemers het werk alleen mogen kopiëren, verspreiden, tentoonstellen en uitvoeren, en afgeleide werken maken wanneer zij de auteur of licentieverstrekker op een door deze gespecificeerde manier vermelden (BY). Daarnaast mogen licentienemers afgeleide werken alleen verspreiden onder dezelfde licentie als het oorspronkelijke werk (SA).

5. Open Raadsinformatie en metadata

Metadata is data over data. Dus bijvoorbeeld als je het over een digitale kopie van een schilderij hebt, dan zijn dit gegevens over de schilder, titel, type verf, waar het opgeslagen ligt en wat het schilderjaar is. Bij raadsinformatie bestaat deze informatie ook en metadata maakt het mogelijk om veel informatie te doorzoeken op metadatat termen als auteur of datum. Vandaar dat de keuze voor een metadatastandaard belangrijk is bij het inrichten van een API. Een goede metadatastandaard maakt hergebruik van data eenvoudig en een slechte kan een drempel opwerpen hiervoor.³¹

Bij de keuze voor een standaard waarin bevraging van de API van Open Raadsinformatie hanteert de Open State Foundation de volgende principes:

³⁰ Lees de volledige licentietekst via: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

³¹ Meer informatie over metadata: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Metadata>

- Zorgen voor eenvoudige structuur ten behoeve van maximale herbruikbaarheid;
- Het gebruiken van een gedragen en bewezen internationale standaard;
- Onderscheid tussen open data platform en verantwoordelijkheid aanbodzijde aangaande archivering;

Eenvoudige structuur en hergebruik

Metadata is diep verweven in de “gebruikersinterface” van een API. Met metadata zoals namen, agendapunten, besluiten en locatie kun je door de informatie zoeken. Het gebruiken van een toegankelijke standaard is daarbij belangrijk. Als een standaard makkelijk te doorgronden is zal dit het hergebruik zo min mogelijk belemmeren. Hierbij kijken we niet alleen naar gebruikers die de API willen gebruiken in professioneel perspectief, maar ook naar gebruikers die in een meer vrijblijvende rol gebruik willen maken van deze data.

Een van de gevolgen van deze keuze is dat Open State een voorkeur heeft voor standaarden die een serialisatie naar JSON hebben, ten opzichte van standaarden die alleen een serialisatie naar XML definiëren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat voor een programmeur JSON makkelijker te verwerken is dan XML.

Bekende open data standaard: Popolo

Voor Open Raadsinformatie is gekozen om de Popolo-standaard te gebruiken. Het Popolo project is een internationaal project dat is gestart door diverse mensen uit de OpenGov(ernment) wereld.³² Deze mensen hebben inmiddels jarenlange ervaring met het bouwen van toepassingen die gebruik maken van open data in de context van open overheden.

Popolo is specifiek gemaakt met als doel om het voor programmeurs makkelijker te maken om “civic tech” software te schrijven. Een groot voordeel van de Popolo-standaard voor Open Raadsinformatie is de schaalbaarheid ervan. (Internationale) developers die apps maken op basis van de Popolo-standaard kunnen eenvoudig hun apps geschikt maken voor Nederlandse Open Raadsinformatie. Dit zorgt er zodoende voor dat apps niet vanaf het begin opnieuw gemaakt hoeven te worden.

Als het gaat om metadata levert de Popolo concrete informatie op over welke elementen en entiteiten een rol hebben in die standaard. Het is met veel voorbeelden gedocumenteerd. Zo zijn belangrijke entiteiten in Popolo: Personen, Organisaties (Gemeenten, Partijen) en Events (Gebeurtenissen). Daarnaast is de lijst van elementen klein gehouden, en zijn ze bijna allemaal niet verplicht. Dit zorgt ervoor dat je desgewenst informatie die niet beschikbaar is kan weglaten of juist extra informatie kan toevoegen die wel beschikbaar is. Dit is met 393 gemeenten een ideale uitgangssituatie.

Daarnaast laat Popolo bestaande standaarden niet links liggen en hergebruikt (delen van) standaarden zoals DC (Dublin Core verwant aan OMDs), SKOS (Simple Knowledge Object Specification), FOAF (Friend of a Friend), Schema.org en RDF (Resource Description

³² Meer info over het Popolo-project: <http://www.popoloproject.com/>

Format).³³ Als het gaat om toekomstige uitbreiding van metadata gaat, of het toevoegen van metadata die niet in de standaard staat, raadt het Popolo project specifiek aan om al bestaande standaarden te hergebruiken.³⁴

Verantwoordelijkheid aanbodzijde: TMLO voor duurzame toegankelijkheid

Overheidsorganisaties zijn op grond van de Archiefregeling³⁵ verplicht op basis van de NEN-ISO 23081 een overzicht vast te stellen, waarin ze aangeven welke metagegevens voor de eigen organisatie minimaal nodig zijn en hoe deze worden vastgelegd. Het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) geeft gemeenten, waterschappen en provincies hier handvatten voor in de vorm van een *minimale* lijst van elementen die bijdragen aan de duurzame toegankelijkheid van informatie.³⁶ De gemeenten zullen dus voor hun gehele informatiehuishouding (waaronder ook de raadsinformatie) de metadata op orde moeten hebben, zowel voor toegankelijkheid nu en duurzame toegankelijkheid middels het e-depot. Het vastleggen van metadata is essentieel voor het vaststellen van de betrouwbaarheid van die informatie en maakt daarnaast het beheren en ontsluiten van informatie mogelijk.

Uit de pilot Open Raadsinformatie komt een werkend open data platform met raadsinformatie voort. Deze informatie is ingedeeld volgens de Popolo-standaard. De raadsinformatie, opgeslagen bij RIS-leveranciers heeft momenteel echter nog te gebrekkige metadata voor volledige onderlinge samenhang. Dit is een probleem dat alleen bij de creatie van de raadsinformatie opgelost kan worden en niet door achteraf de gegevens te harmoniseren.

De Open State Foundation aan om bij het aanmaken/verwerken van de data door gemeenten en RIS-leveranciers de data in te delen volgens de een uniforme en uitgebreide standaard, zodat deze als open data zoveel mogelijk meerwaarde heeft en meer metadatavelden omgezet kunnen worden naar Popolo. Er dient onderzocht te worden of TMLO hier het meest voor geschikt voor is of dat er andere standaarden wenselijk zijn voor ontsluiting als open data.



³³ Meer info over de elementen van Popolo: <http://www.popoloproject.com/specs/#standard-reuse>

³⁴ Meer info over de aanbeveling van Popolo om bestaande standaarden te gebruiken: <http://www.popoloproject.com/appendices/adding-metadata.html>

³⁵ Zie <http://wetten.overheid.nl> voor de meest actuele versie.

³⁶ Het Toepassingsprofiel is te downloaden via <https://archieff2020.nl/nieuws/toepassingsprofiel-metadatering-lokale-overheden>

De elementen in TMLO zijn momenteel alleen in het Nederlands gedocumenteerd en de handleiding is nog niet vertaald. TMLO is echter wel gebaseerd op de internationale standaard, namelijk NEN-ISO 23081. Het ontbreken van een Engelse vertaling maakt het moeilijker voor programmeurs die onze taal niet spreken om iets met Open Raadsinformatie te doen en daardoor ook lastiger om iemands code te hergebruiken. Dit werpt dus een drempel op voor eenvoudig hergebruik van de data in bestaande apps. Popolo wordt daarentegen internationaal al door een grote groep gebruikt.

Bob Coret, projectleider TMLO: 'Wij dringen niet aan op het gebruik van TMLO aan de 'voorkant' (d.w.z. de Open Raadsinformatie API), Popolo heeft een andere, meer specifiek scope die voor het open data platform past'. Voor de pilot bleek, na overleg met het Nationaal Archief, dat er nog geen vertaalslag gemaakt kon worden van Popolo naar TMLO zodat deze twee standaarden met elkaar kunnen samenwerken en gecorrespondeerd kunnen worden. De documenten van de griffie zijn namelijk op activiteit gebaseerd. Deze informatie is nog niet in TMLO opgenomen. Je zou daarvoor extra velden moeten toevoegen, maar dat is momenteel nog niet mogelijk omdat deze velden er nog niet zijn. Vandaar ook de oproep om te onderzoeken welk metadateringsschema geschikt is voor RIS-systemen. In de bijlage is de Popolo standaard beschreven.

Voor deze paragraaf hebben het Nationaal Archief en de projectleider TMLO bij Archief 2020, Bob Coret input geleverd aangaande de specificaties van TMLO en de keuze van Open State voor het gebruik van Popolo.

6. Toepassing: zoek.openraadsinformatie.nl

Om de inhoud van de Open Raadsinformatie API inzichtelijk te maken voor niet-ontwikkelaars heeft de Open State Foundation een zoekmachine gebouwd. Deze zoekmachine is te vinden via zoek.openraadsinformatie.nl. Hiermee is te zoeken in de volledige inhoud van de API. Dit gaat momenteel meer dan 20.000 documenten en nieuwe documenten komen automatisch beschikbaar. Via het linkermenu zijn kenmerken aan te geven zoals brongemeente en type document. Daarnaast blijft een koppeling naar het originele .pdf of .doc document zichtbaar in de zoekmachine.

In de zoekmachine, en dus ook door middel van de API, wordt de tekst van de .pdf documenten doorzoekbaar gemaakt. Hiermee kan snel bekeken worden wanneer en op welke wijze onderwerpen aan de orde zijn gekomen in de raad. Hiermee wordt raadsinformatie al een stuk toegankelijker dan voorheen. De zoekmachine is een app die haar informatie uit de API haalt. Des te meer informatie er in de API zit met goede metadata, des te bruikbaarere deze zoekmachine gaat worden.

De broncode van de zoekmachine is open source en te vinden via: github.com/openstate/ori-search/. Hierdoor is de zoekmachine in de toekomst door iedereen uit te breiden met extra functionaliteit. Binnen de pilot is namelijk de meeste focus gelegd op

het ontwikkelen van de API, omdat dit het fundament vormt voor apps zoals deze zoekmachine. Zo kun je momenteel nog niet zoekresultaten sorteren of filteren op datum of alleen zoeken op type documenten als verslagen of besluiten.

In de toekomst kunnen deze zaken toegevoegd worden. Daarnaast kunnen visualisatie- en analysemogelijkheden toegevoegd worden zoals bijvoorbeeld Political Mashup die data van de Tweede Kamer presenteert.³⁷ Deze app maakt het mogelijk om trends te ontdekken en in te zien welke partijen en raadsleden vaak over bepaalde thema's spreken.

Open Raadsinformatie

Contact

Gezocht naar de, 764 resultaten gevonden.

Filters

Gemeenten

- Utrecht (gemeente) 391
- Oude IJsselstreek 5
- Den Helder 102
- Heerde 26
- Amstelveen 240

Soort

- Personen 12
- Organisaties 1
- Activiteiten 751

2: Onderzoek geloofsbriefen nieuw benoemd lid van de gemeenteraad, de heer mr. B. de Pijper

Gemeente
Amstelveen

3-6-2015 20:00:00

Meeting Item

Toelichting: Met het vertrek van Jacqueline Koops uit de raad is een vacature ontstaan binnen de fractie van de ChristenUnie. Bert de Pijper is de eerstvolgende op de kandidatenlijst en komt in aanmerking om de vacature in te vullen. De raad controleert of hij aan de vereisten voldoet. Besluit: De commissie uit de raad die belast is met het onderzoek van de geloofsbriefen, adviseert de raad om de heer De Pijper tot de raad toe te laten.

Toezegging: Stimulering van de woningbouwproductie

Gemeente Utrecht

14-11-2013 00:00:00

Report

Toezegging: Stimulering van de woningbouwproductie

Reactie op de Boardletter 2010

Gemeente Utrecht

9-11-2010 00:00:00

Report

7. Constateringen

Een pilot is bij uitstek een werkwijze om snel tot de kern van een probleem door te dringen. Voor de pilot moest publieke raadsinformatie beschikbaar gesteld worden als open data. Tijdens dit proces kom je allerlei belemmeringen tegen vanuit de techniek van de raadsinformatieleverancier tot het aanbod van de data. Hieronder een overzicht van belemmeringen die de verdere ontwikkeling van Open Raadsinformatie bemoeilijken. De aanbevelingen om deze belemmeringen weg te nemen zijn te vinden in paragraaf 8.

1. Gebrekkige metadatering

De huidige metadatering van de raadsinformatie is onvoldoende. De Raad voor het openbaar bestuur adviseert in haar rapport 'Gij zult openbaar maken' dat democratische

³⁷ Zie voor een voorbeeld van Political Mashup: <http://search.politicalmashup.nl/>

basisinformatie in onderlinge samenhang raadpleegbaar moet zijn.³⁸ Dat betekent dat een besluitvormingstraject te volgen moet zijn van idee tot besluit en evaluatie. De website van de Eerste Kamer geeft hierin het goede voorbeeld.³⁹ Tevens dient er per persoon een overzicht te zijn van zijn of haar handelingen in de raad. Onderlinge samenhang zorgt er zodoende voor dat stukken niet meer op zichzelf staan.

Momenteel is onderlinge samenhang bij de meeste gemeenten niet aanwezig. Dit heeft te maken met metadatering. Ergens moet in een raadsvoorstel terug te vinden zijn dat het stuk samenhangt met een amendement en verslag van een commissievergadering. Dit kan door het consequent gebruiken van titels of kopjes of door bij de invoer van het bestand dossier- of themanummers toe te voegen. Dit zijn zogenaamde 'unique identifiers'.⁴⁰

De gemeente Oude IJsselstreek zit bij GemeenteOplossingen. Zij bieden de mogelijkheid om documenten te thematiseren.⁴¹ Den Helder doet dit niet ook al nemen zij ook diensten af bij GemeenteOplossingen. Deze verschillende methoden van metadatering bemoeilijkt het harmoniseren van de data.

2. Toegang tot de raadsinformatie

Om toegang te krijgen tot de publieke raadsinformatie is binnen deze pilot gebruik gemaakt van de API-toegang van iBabs en gekozen voor scraping bij GemeenteOplossingen. In het begin van de pilot zijn tevens datadumps aangeboden van de raadsinformatie. Deze drie methodes hebben verschillende invloeden op de toegankelijkheid. Scraping en datadumps zijn arbeidsintensief om vrij te geven als open data. Je moet namelijk per gemeente instellen hoe je de informatie wil benaderen.

Alleen de leverancier iBabs biedt momenteel een toegang tot een API aan. Deze situatie belemmert een opschaling van Open Raadsinformatie. Om raadsinformatie vrij te geven als open data is het in de eerste plaats noodzakelijk om een toegang te verkrijgen tot alle publieke raadsinformatie.

3. Verschillend aanbod raadsinformatie

Alle 393 gemeenten zijn, buiten de vereisten van de Gemeentewet om, vrij om raadsinformatie te publiceren op de door hun gebruikelijke wijze. De besluitenlijst is verplicht, maar kan gecombineerd met stemuitslagen en samengevatte notulen vrijgegeven worden. Daarnaast wordt er door gemeenten vaak gekozen om schriftelijke notulen te schrappen omdat audio- en videotulen meerwaarde bieden en minder kostbaar en arbeidsintensief zijn.

Deze diversiteit in het aanbod van type documenten, de eigen indeling en wijze van publiceren vormen een belemmering voor het opschalen van Open Raadsinformatie. Je moet namelijk per gemeente bepalen waar de informatie staat wat qua programmeerwerk zeer

³⁸ Gij zult openbaar maken: naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Raad voor openbaar bestuur, (september 2012), pagina 25.

³⁹ Zie voor een voorbeeld van onderlinge samenhang bij het wetgevingstraject de website van de Eerste Kamer: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_voortman

⁴⁰ Meer over unique identifiers is hier te vinden: https://en.wikipedia.org/wiki/Unique_identifier

⁴¹ De thema's van Oude IJsselstreek zijn hier te vinden: <http://raad.oude-ijsselstreek.nl/themas/>

arbeidsintensief is en foutgevoelig. Daarbij wil je voorkomen dat appels met peren vergeleken worden.

4. Personen als actoren in de raad

Een gemeenteraadsvergadering is niks zonder raadsleden, collegeleden, sprekers en griffiers. Om de onderlinge samenhang van raadsinformatie te verbeteren moeten moties, schriftelijke vragen en stemuitslagen gekoppeld kunnen worden aan deze personen. Er is geen landelijke database van voormalige en huidige raadsleden, collegeleden en griffiers die volledig, machine-leesbaar en actueel is. Om dit binnen deze pilot op te lossen is de informatie van almanak.overheid.nl gebruikt.

De lijst op almanak.overheid.nl is niet machine-leesbaar, historisch en volledig actueel. De informatie vanuit de almanak is beschikbaar gesteld in de open source tool Popit⁴² Popit zegt over zichzelf 'Popit is a tool that just exists to do one task, well: that task is the business of making and maintaining lists of politicians and other public figures.'⁴³

5. Gescande documenten

In de raadsinformatie komen veel gescande documenten voor zoals moties, amendementen, rapporten en ingekomen brieven. Moties worden vaak met de hand beschreven om aan te geven dat raadsleden mede-indienen en de griffier zet veelal de stemuitslag bovenaan het papier. Uiteraard overzichtelijk voor de lezer, maar deze bestanden missen metadata en zijn slecht te indexeren. Een afbeelding, wat een scan feitelijk is, is namelijk niet altijd op tekst doorzoekbaar. Er zijn echter steeds betere OCR technieken die de tekst van gescande documenten kunnen uitlezen.

6. Stemuitslagen en presentielijsten

Inzicht in stemgedrag en aanwezigheid van raadsleden bij vergaderingen is een gewenste optie voor Open Raadsinformatie en draagt bij aan transparantie, verantwoording en onderlinge samenhang van raadsinformatie. Elke gemeente publiceert stemuitslagen en presentielijsten op een andere wijze.

Voor de pilot was het dan ook onmogelijk om stemuitslagen te kunnen verwerken in de Open Raadsinformatie API omdat deze niet automatisch te extraheren zijn vanuit de nu beschikbare data. Een voorbeeld van een visualisatie van stemuitslagen is gebouwd door een raadslid uit Castricum. Hij heeft hiervoor de informatie echter handmatig over moeten typen naar een door hem ontworpen stemmingslijst.⁴⁴

7. Eigenaarschap van de data

Gemeenten besteden de verwerking, beschikbaarstelling en hosting van raadsinformatie veelal uit aan raadsinformatieleveranciers als NotuBiz, GemeenteOplossingen, SIMgroep, GreenValley en iBabs. Het eigenaarschap van de data berust bij de gemeenten en uiteindelijk moet de raadsinformatie overgedragen worden aan het archief. Gemeenten

⁴² De Open Raadsinformatie Popit lijst is hier te vinden: <http://popit.openraadsinformatie.nl/>

⁴³ Meer over Popit: <http://popit.poplus.org/about/>

⁴⁴ De website van Marcel Steeman, raadslid uit Castricum, is inmiddels offline.

sluiten contracten met raadsinformatieleveranciers en kiezen welke diensten ze afnemen. Er bestaan zelfs gemeenten die diensten afnemen van drie verschillende leveranciers.

Er heerst echter onduidelijkheid over het eigenaarschap van toegevoegde metadata. Wanneer een raadsinformatieleverancier data aan elkaar koppelt of indexeringen toevoegt aan videotulen, wie bezit die toevoegingen dan? Dit is een van de vragen die het onderzoek naar duurzame toegankelijkheid van videotulen van Archief2020 probeert te beantwoorden. Om informatie als open data vrij te geven dient het eigenaarschap echter bij de gemeente te berusten. Open data gaat er namelijk van uit dat het bestand zonder eigendomsbeperkingen herbruikbaar is.

8. Aanbevelingen

Met de pilot Open Raadsinformatie is voor het eerst raadsinformatie van vijf gemeenten beschikbaar gesteld als open data. Daarnaast is er een zoekmachine-app gemaakt die de inhoud van deze API voor iedereen inzichtelijk maakt. Is Open Raadsinformatie hiermee klaar? Nee, de pilot is een eerste stap in de goede richting. Veel van het huidige aanbod van raadsinformatie laat te wensen over, dit heeft gevolgen voor de hergebruiksmogelijkheden van de huidige Open Raadsinformatie.

De Open State Foundation doet enkele aanbevelingen om de in de vorige paragraaf genoemde belemmeringen weg te nemen. Met het wegnemen van deze belemmeringen kan Open Raadsinformatie verder ontwikkeld en opgeschaald worden naar meerdere gemeenten.

1. Verbeter de metadatering

Wij adviseren een uniforme set aan eisen te stellen aan gemeenten en raadsinformatieleveranciers waar het gaat om metadatering. Het gebruik van een uitgebreide en uniforme metadatateringsschema door gemeenten en raadsinformatieleveranciers zou een enorme verbetering van de huidige situatie zijn. Er dient onderzocht te worden welke standaard hier het meest geschikt voor is. Aangeraden wordt om aan te sluiten bij bestaande standaarden. Iedere gemeente dient in de toekomst dezelfde wijze van metadatering te gebruiken om de huidige situatie te verbeteren. Raadsinformatie kan met goede metadatering namelijk in onderlinge samenhang gepresenteerd worden.

Goede metadatering komt zowel het vrijgeven van de raadsinformatie als open data ten goede, maar ook de duurzame toegankelijkheid van deze informatie. Raadsinformatie is immers te vitaal voor de lokale democratie om te blijven vrijgeven in 393 verschillende dialecten. Deze situatie verbeteren is een verantwoordelijkheid van zowel de griffies als de raadsinformatieleverancier.

2. Realiseer een API-toegang

Om raadsinformatie zo toegankelijk mogelijk te maken als open data dienen raadsinformatieleveranciers te werken aan het realiseren van een eigen API-toegang. Hierbij gaat het alleen om toegang tot de gemetadateerde publieke raadsinformatie. Er dienen waarborgen gemaakt worden zodat er geen andere documenten uit het DMS van de gemeente of besloten raadsinformatie beschikbaar komen. De informatie dient in een vorm beschikbaar te zijn zodat er alleen informatie uitgelezen kan worden en niet aangepast. Dit waarborgt de integriteit van de raadsinformatie.

Deze API-toegangen zouden idealiter zonder belemmeringen toegankelijk moeten zijn voor derden. Mits een openbare API-toegang niet mogelijk is dan kan gekozen worden om op aanvraag API-keys uit te geven. Zo krijgen alleen personen met deze API-keys toegang en kan het gebruik beter gemonitord en gecontroleerd worden.

Met een openbare API-toegang heeft eenieder de toegang tot de publieke raadsinformatie en mag deze naar eigen inzicht hergebruiken. Het gaat immers om overheidsinformatie, die met publieke middelen verzameld is. Deze informatie dient volgens de nieuwe Wet hergebruik overheidsinformatie reeds in een herbruikbaar bestandsformaat opvraagbaar te zijn.⁴⁵

3. Maak afspraken over een minimale basisset aan raadsinformatie

Het verschillende aanbod van raadsinformatie per gemeente compliceert het verwerken en vergelijken van de data. Om dit probleem op te lossen zouden afspraken over een minimale basisset aan raadsinformatie wenselijk zijn. Dit betekent dat afgesproken moet worden welke documenten een gemeente minimaal online dient aan te bieden als raadsinformatie en in welke vorm deze opgemaakt dienen te worden. Gemeenten zijn dan altijd vrij om meer informatie aan te bieden dan de minimale basisset waarover afspraken zijn gemaakt.

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat er nog geen goede spraakherkenningssoftware bestaat om audio- en videotulen om te zetten naar tekst. Dit maakt audio- en videotulen op zichzelf minder geschikt voor hergebruik. Tekstuele verslagen kunnen daarentegen eenvoudig doorzocht worden en zijn eenvoudig geschikt te maken voor hergebruik.

4. Personendatabase

Om voor de onderlinge samenhang personen te kunnen koppelen aan stukken is een actuele en volledige machine-leesbare database nodig van raadsleden, collegeleden en griffiers. In deze database dienen deze personen een unieke cijfercode (unique identifier) te krijgen, zodat raadslid Piet Janssen uit Amstelveen niet verwisseld raakt met raadslid Piet Janssen uit Aalsmeer. Hiermee voorkom je verwarring wanneer een raadslid uit een partij treedt of er raadsleden zijn met dezelfde naam.

Wanneer raadsleden de raad verlaten zouden zij in deze database moeten blijven staan. Anders zijn raadsstukken waarin deze personen voorkomen niet meer in onderlinge

⁴⁵ Deze wet is van kracht sinds juli 2015 en is hier terug te lezen: http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/geldigheidsdatum_29-07-2015

samenhang beschikbaar. Deze database dient te koppelen te zijn aan API's en is idealiter open source. Een mogelijke tool is het voor de pilot gebruikte Popit, maar er zijn tevens andere mogelijkheden. Het belangrijkste is echter dat de database updates krijgt bij wijzigingen en dat de volledigheid en juistheid ervan gewaarborgd blijft.

5. Maak scans tekst doorzoekbaar en voeg metadata toe

Gescande documenten, zoals moties meestal ter beschikking worden gesteld, zijn niet goed doorzoekbaar op tekst en de metadatering laat voor indexeerbaarheid te wensen over. Deze scans dienen middels OCR-software tekst doorzoekbaar gemaakt te worden.⁴⁶ Daarnaast dient in de metadata idealiter terug te vinden te zijn wat de titel van de motie is en wie de indieners waren.

6. Stemuitslagen en presentielijsten in een herbruikbare vorm

Tijdens de pilot was het onmogelijk om stemuitslagen te extraheren en presenteren. Om dit te kunnen doen was het nodig geweest om stemuitslagen handmatig in een Excel-werkmap over te typen. Dit is echter geen werkbare methode om stemuitslagen inzichtelijk te maken. Om stemgedrag en aanwezigheid te kunnen volgen dienen stemuitslagen en presentielijsten op een uniforme wijze en in een open bestandsformaat beschikbaar gesteld worden. GemeenteOplossingen heeft aangegeven te gaan experimenteren met dergelijke lijsten met stemuitslagen. Een door Open State gemaakte voorbeeldlijst is hieronder toegevoegd.

Type	Datum	Titel	Nummer	Link	Stemming	Status	Partijen					Raadsleden	
							CDA	PvdA	VVD	GroenLinks	(...)	B. de Pijper	C.A. Spinhoven
motie	15-10-2015	Test titel 1	1		partij	aangenomen	voor	voor	voor	tegen			
motie	15-10-2015	Nog een titel	2		hoofdelijk	verworpen						voor	tegen
amendement	15-10-2015	Test titel 3	3		partij	aangenomen	voor	voor	voor	voor			

7. Inkoopvoorwaarden gericht op eigenaarschap en herbruikbaarheid

Gemeenten zouden bij het aangaan van contracten met raadsinformatieleveranciers moeten afspreken dat zij volledig eigenaar zijn en blijven van de raadsinformatie met toegevoegde metadata. Daarnaast zouden gemeenten moeten vragen om beschikbaarstelling van de raadsinformatie als open data middels een API-toegang en dienen afspraken gemaakt te worden over de zorgplicht aangaande archivering van de raadsinformatie met metadata. De aanbevelingen omtrent archivering vloeien voort uit het onderzoek van Archief2020. Deze gecombineerde eisen en afspraken zorgen ervoor dat overstappen naar een andere raadsinformatieleverancier eenvoudiger gaat worden, raadsinformatie met metadata overgebracht kan worden naar het archief en dat duurzaam hergebruik van raadsinformatie mogelijk is.

Momenteel gebruiken gemeenten GEMMA, Gemeentelijke Model Architectuur, voor het ontwikkelen en aanschaffen van ICT-voorzieningen. Het doel van GEMMA is interoperabiliteit tussen de verschillende overheden en landelijke voorzieningen. Wanneer vereisten aangaande open data en eigenaarschap van de data toegevoegd worden aan GEMMA heeft dit grote impact.

⁴⁶ OCR staat voor 'optical character recognition' en hiermee is het mogelijk om gescande documenten op tekst doorzoekbaar te maken.

Gemeenten dienen bij de contracten die ze aangaan met raadsinformatieleveranciers de GEMMA te volgen. Wanneer in de GEMMA opgenomen is dat ICT-dienstverlening publieke documenten moet kunnen vrijgeven als open data en dat het eigendom van de verrijkte raadsinformatie bij de gemeenten blijft berusten dan is dit een belangrijke stap naar meer en betere Open Raadsinformatie. Hiermee is het mogelijk om de beschikbaarheid van Open Raadsinformatie aan de voorkant op te lossen en te implementeren voor alle gemeenten.

9. Open Raadsinformatie: een veld in beweging

Hergebruiktraject Open Raadsinformatie

Er kunnen nu toepassingen gebouwd worden met de Open Raadsinformatie API. Een mogelijk vervolgtraject is het organiseren van een app-competitie om de meerwaarde van Open Raadsinformatie aan te tonen. De beschikbare Open Raadsinformatie van de pilotgemeenten wordt daarmee onder de aandacht gebracht van de developerscommunity van de Open State Foundation: Hack de Overheid.⁴⁷

Toepassingen die voortkomen uit dit traject laten zien welke verschillende mogelijkheden er zijn met deze Open Raadsinformatie waarmee bij gemeenten en raadsinformatieleveranciers draagvlak wordt gegenereerd voor het nut en noodzaak van het ontsluiten van deze informatie. Het maken van apps toont aan wat de huidige hergebruikmogelijkheden zijn van de data.

Het is tevens een goede methode om een Open Raadsinformatie gebruiksgroep te vormen. Deze groep kan feedback geven op de herbruikbaarheid van de data en de API en maakt apps die de lokale democratie versterken. Organisaties als ProDemos, Raadslid.Nu, Nederlandse Vereniging voor Journalisten en de Vereniging voor Griffiers kunnen hun wensen voor apps aangeven en middels een plek in de jury de winnende apps kiezen. Winnaars kunnen vervolgens begeleid worden in het verder ontwikkelen van hun applicatie.

Investeren in technische infrastructuur

Blijvende investeringen in Open Raadsinformatie zijn noodzakelijk. Een API heeft onderhoud nodig wanneer nieuwe data beschikbaar komt. Deze data moet ingeladen worden en nieuwe functionaliteiten zoals het volgen van stemuitslagen moeten toegevoegd worden. Daarnaast is een API een gemeenschappelijk product, een actieve groep gebruikers die meedenkt over het ontwerp van de API zorgt voor een gedragen en beter product. Deze actieve groep gebruikers moet nog volledig gevormd worden.

Daarnaast dient het hergebruik van de Open Raadsinformatie zelf gestimuleerd te worden. Dit kan onder andere door een bovengenoemde app-competitie. Deze trajecten zorgen voor

⁴⁷ Hier is informatie te vinden over de community Hack de Overheid: <http://www.openstate.eu/nl/projecten/hack-de-overheid/>.

een community van hergebruikers, leveren feedback op voor de data en bovenal leveren ze apps op die raadsinformatie als nooit tevoren toegankelijk kunnen maken. Dat is immers wat wij allemaal willen, toegankelijke en laagdrempelige raadsinformatie zodat raadsleden, ambtenaren, journalisten, inwoners en belangenbehartigers hun weg weten te vinden in en naar de lokale democratie.

Verder bouwen aan de lokale democratie

Er is de afgelopen periode veel aandacht geweest voor Open Raadsinformatie. In verschillende vakbladen is geschreven over de pilot en er hebben bijeenkomsten en presentaties plaatsgevonden over het onderwerp. Er is tevens contact geweest met de raadsinformatieleveranciers en zij hebben ondertussen niet stilgezeten. Er zijn presentaties gegeven door NotuBiz over big data. GemeenteOplossingen wil stemuitslagen in een open formaat gaan publiceren en samen met Decos hebben zij een standaardmodel voor raadsinformatie geopperd. Tot slot voert Archief2020 een onderzoek uit naar de duurzame toegankelijkheid van audio- en videotulen.

De VNG is voornemens Open Raadsinformatie op te nemen in haar Digitale Agenda 2020. Met dit eindrapport en de conclusies van het onderzoek van Archief2020 is een solide basis aanwezig om Open Raadsinformatie uit te bouwen. De Open State Foundation adviseert de VNG om regie te nemen. Wanneer raadsinformatieleveranciers en gemeenten naar eigen inzicht gevolg gaan geven aan de aanbevelingen dan kan dit standaardisering in de weg staan. Voor open data van 393 gemeenten is uniformiteit en standaardisering namelijk essentieel.

Deze aanbevelingen kunnen in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, Vereniging van Griffiers, KING, Raadslid.Nu, raadsinformatieleveranciers en Open State Foundation uitgevoerd worden.⁴⁸ Raadsinformatieleveranciers hebben uiteraard een sleutelpositie en moeten zo snel mogelijk betrokken worden bij het project. Gezamenlijk dient gewerkt te worden aan de toegankelijkheid van de raadsinformatie en het uitvoeren van de in dit rapport beschreven aanbevelingen.

Daarnaast adviseert de Open State Foundation de aanbevelingen op korte termijn uit te voeren. Een te lange oriëntatiefase kan er namelijk voor zorgen dat andere partijen sneller acteren en het initiatief verwatert. Open State stelt een brede aanpak voor onder leiding van de VNG. Binnen deze aanpak wordt onder andere bekeken hoe bestaande standaarden, afspraken en regelgeving toepasbaar of uitbreidbaar zijn ten behoeve van Open Raadsinformatie.

⁴⁸ OWMS is de Overheid.nl Web Metadata Standaard (OWMS) is de metadatastandaard voor informatie van de Nederlandse overheid op internet: <http://standaarden.overheid.nl/owms/terms>

Colofon

Dit rapport is het sluitstuk van de pilot Open Raadsinformatie uitgevoerd door de Open State Foundation. Deze pilot is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeenten Amstelveen, Den Helder, Heerde, Oude IJsselstreek en Utrecht. Coördinatie van de pilot ligt bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

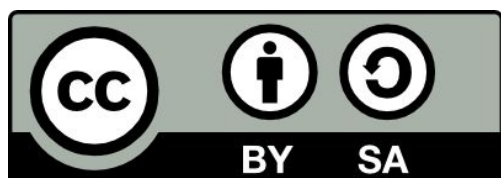
De Open State Foundation bevordert digitale transparantie door het ontsluiten van open data en de ontwikkeling van innovatieve en creatieve toepassingen te stimuleren. Meer over onze projecten is te vinden op: <http://www.openstate.eu/nl/organization/>.

Auteurs: Tom Kunzler (tom@openstate.eu) met medewerking van Breyten Ernsting



November 2015

Licentie eindrapportage



Op de eindrapportage Pilot Open Raadsinformatie is een Creative Commons Naamsvermelding licentie van toepassing. Dit werk mag worden bewerkt, doorgestuurd, geüpload, gedownload, gekopieerd en anderszins verspreid, zolang de namen van de auteurs vermeld worden.

De gehele licentietekst is te vinden op <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Bijlage: Het metamodel van Open Raadsinformatie

Hieronder staat de uitleg van het Popolo metadatamodel wat gebruikt is in de Open Raadsinformatie API. De volledige beschrijvingen zijn te vinden op de website www.popoloproject.com. Een vertaalslag naar TMLO was nog niet mogelijk omdat door de griffie aangeleverde documenten op activiteit worden geëxtraheerd. TMLO biedt in de toekomst de mogelijkheid om dergelijke extra velden toe te voegen, maar momenteel nog niet.

Personen

Met deze entiteit worden Personen, zoals raadsleden, burgemeesters en griffiers beschreven. De velden worden gebruikt zoals beschreven in <http://www.popoloproject.com/specs/person.html>

Organisaties

Organisaties worden in het Poplo project gebruikt om bijvoorbeeld partijen en commissies te beschrijven. De velden worden gebruikt zoals beschreven in <http://www.popoloproject.com/specs/organization.html>

Voor de pilot Open Raadsinformatie is onderscheid gemaakt in de volgende typen organisaties, genoteerd in het veld classification:

Engelse aanduiding	opmerking
Municipality	Een gemeente, bv. 'Amstelveen'
Council	Een gemeenteraad, bv. 'Amstelveen 2014-2018'
Party	Een politieke partij, bv. 'GroenLinks'
Committee	Een commissie, bv. 'Raadsbrede commissie'
Subcommittee	Een subcommissie, bv. 'Subcommissie Controle en Financiën'

Lidmaatschap

Met de entiteit lidmaatschap wordt tot uitdrukking gebracht dat een persoon een betrekking heeft met een organisatie. Zo kan worden beschreven dat een raadslid lid is geweest van de gemeenteraad. Bij het lidmaatschap wordt dan meegegeven wanneer de betrekking

ontstond en wanneer die ten einde liep (indien van toepassing). De velden worden gebruikt zoals beschreven in <http://www.popoloproject.com/specs/membership.html>

Activiteiten

Een activiteit is een gebeurtenis, waarbij personen aanwezig kunnen zijn. Een activiteit heeft tenminste altijd een datum (en eventueel tijd) waarop de activiteit plaats vind (of gevonden heeft). Zo is een Agenda voor een vergadring een activiteit, maar ook het verslag van een vergadering (dit omdat de vergadering op een bepaald tijdstip plaatsvond). Ook hier geldt dat de velden worden gebruikt zoals beschreven in <http://www.popoloproject.com/specs/event.html>

Voor de Pilot Open Raadsinformatie maken wij onderscheid in de volgende typen activiteiten, genoteerd in het veld classification:

Engelse aanduiding	opmerking
Meeting	Een vergadering
Meeting Item	Een agendapunt op een vergadering
Report	Een verslag van een vergadering
Resolution	Een besluitenlijst