

Reactie wetsvoorstel Wijziging Wob in relatie tot hergebruik overheidsinformatie

Verzoek tot hergebruik

Artikel 11 c Wob wordt niet gewijzigd in die zin dat naast de artikelen 4 tot en met 7 het nieuwe artikel 3a van toepassing is op het Hoofdstuk V-A. De conclusie is dan ook dat een verzoek om hergebruik nooit als kennelijk onredelijk buiten behandeling kan worden gelaten. Misschien is dat maar goed ook, omdat een verzoek tot hergebruik wat anders is dan een verzoek tot (slechts) verkrijgen van informatie (art. 3a lid 1 sub b van het voorstel). Met het voorgestelde artikel 11ba Wob wordt aangegeven dat voor reeds openbaar gemaakte informatie geen verzoek tot hergebruik hoeft te worden ingediend. Ten aanzien van art. 11ba sub a is het uitgangspunt dat geen verzoek hoeft te worden gedaan als het overheidsorgaan niet over een intellectueel eigendomsrecht beschikt of een dergelijk recht niet bij openbaarmaking heeft voorbehouden. Ook hoeft geen verzoek te worden gedaan als de informatie reeds voor hergebruik ter beschikking heeft gesteld. Het lijkt een duidelijk artikel. Wat echter niet helder wordt gemaakt is of het niet hoeven indienen van een verzoek tot hergebruik van informatie die valt onder art. 11ba betekent dat het overheidsorgaan deze informatie uit eigen beweging vrijgeeft, of dat informatie, die openbaar is gemaakt op grond van een informatieverzoek ex art. 3 Wob, automatisch voor hergebruik in aanmerking komt. In het eerste geval zou het een verkapte verplichting tot vrijgave van vrijwel alle openbare informatie betekenen, aangezien het aanroepen van een van de genoemde intellectuele eigendomsrechten in beginsel tot het verleden behoort, tenzij deze rechten bij derden berusten. Hoewel volgens de MvT het artikel “voor de volledigheid” wordt voorgesteld laat dat zo nog wel die vraag open. Bovendien, zo zegt de MvT, zullen intellectuele eigendomsrechten niet worden uitgeoefend als een gegevensset eenmaal voor hergebruik ter beschikking is gesteld.

De uitzonderingsgronden waarop een verzoek tot hergebruik kan worden afgewezen staan in het ontwerpartikel 11bb. De uitzonderingsgronden van de huidige Wob (artt. 10 en 11) vallen uiteen in absolute en relatieve uitzonderingsgronden. De eerste categorie moet onverkort worden toegepast en ten aanzien van de relatieve uitzonderingsgronden maakt het bestuursorgaan in kwestie een belangenafweging. Opvallend genoeg staat in de MvT van het voorliggende ontwerp dat in de huidige regeling de afwijzingsbevoegdheid een discretionaire bevoegdheid betreft. Dat is een onjuiste constatering. Hoe het ook zij: dit nieuwe artikel regelt dat alle openbare overheidsinformatie in beginsel voor hergebruik in aanmerking komt. De vier genoemde uitzonderingen zijn dus de enige die kunnen worden ingeroepen. De uitzondering van de persoonsgegevens is niet nieuw. Het kan in de praktijk voorkomen dat persoonsgegevens weliswaar

niet voor hergebruik worden vrijgegeven, maar dat open data in combinatie met andere gegevensverzamelingen middels profiling er toch sprake kan zijn van 'tot individuele personen herleidbare gegevens'. Omdat het vanuit het bestuursorgaan niet na te gaan is in hoeverre bij het hergebruik sprake zal zijn van profiling ligt hier wellicht een taak voor de toezichthouder zoals die wordt voorgesteld in de herzieningsvoorstellen van de Richtlijn hergebruik.

Wijze van vrijgeven voor hergebruik

Gek genoeg krijgt in de MvT het tweede lid van artikel 11bb geen aandacht. De vorm waarin de informatie zich bevindt kan namelijk bepalend zijn voor het hergebruik. Als de informatie zich in een database bevindt die alleen door bepaalde software kan worden uitgelezen, dan heeft dat te gelden als een technische en mogelijk zelfs een auteursrechtelijke belemmering. Het is voor afnemers van overheidsinformatie vooral van belang geen technische barrières te ondervinden bij het hergebruik. Wat dat betreft is het een gemiste kans dat de toelichting, dit in tegenstelling tot de door de Rijksoverheid gehanteerde definitie van Open Data, helemaal niets zegt over het gebruik van open standaarden ten behoeve van de ontsluiting. Het huidige en blijvende artikel 11d Wob (“Voor hergebruik beschikbare documenten worden zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar gesteld”) houdt bijvoorbeeld ook geen verplichting tot het leveren via zogenaamde API's, wat voor hergebruikers een enorme tijdwinst oplevert welke zo van belang is voor gegevens waarvan de actualiteit van grote betekenis is voor de waarde. Hiermee laat de regering de kans liggen om aansluiting te maken met de gewenste kwaliteitscriteria zoals die bv in de open data definitie van de Open government data working group zijn gesteld.¹ Niet alleen kan dat de onduidelijkheid omtrent de levering van gegevenssets kunnen reduceren, maar kan ook de bestuursorganen behulpzaam zijn in het op orde brengen van de informatiehuishouding waarvan is vastgesteld dat deze doorgaans niet voldoet aan het tijdig en juist kunnen voldoen aan Wob-verzoeken.² De huidige en ongewijzigd voorgestelde productiewijze ontbeert de structuur voor het leveren van een gestructureerd informatieproduct.

Geen voorwaarden

Het uitgangspunt van het wijzigingsvoorstel is dat geen voorwaarden worden verbonden aan hergebruik. Blijkens de MvT heeft het verbod op voorwaarden betrekking op financiële voorwaarden, maar ook op voorwaarden als bronvermelding en beperkingen in het gebruik. Bij het Landmark-arrest werd het inroepen van intellectuele eigendomsrechten gekoppeld aan gegevensverzamelingen van derden, en niet aan de gegevensverzamelingen waar de

¹ Zie <http://opengovernmentdata.org>

² Zie M. van Haeften, J. Wils, T. Grimmus, *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling*, Onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Zoetermeer 2010

overheidsorganen zelf eigenaar van zijn. Dit voorstel, noch de MvT van het voorstel, past dit aan. Dit betekent dat ten aanzien van alle openbare gegevensverzamelingen die berusten bij openbare lichamen, en waarop geen intellectuele eigendomsrechten van derden op rusten, geen voorwaarden voor hergebruik kunnen worden gesteld. Hiermee lijkt de weg vrij voor de vrijgave zonder voorwaarden van deze aard van de eerdergenoemde verzamelingen van Kadaster, RDW en het Handelsregister; de uit commercieel oogpunt zeer interessante gegevensverzamelingen.

Tarieven

Anders dan in de huidige Wob wordt in het nieuwe artikel 12 een algemene regeling voorgesteld voor de kosten van zowel de verzoeken om informatie als de verzoeken om hergebruik. Artikel 11h Wob kan om die reden komen te vervallen en daarmee ook de bevoegdheid van overheidsorganen om in de vergoeding voor hergebruik andere kosten dan marginale verstrekingskosten of een redelijk rendement op te nemen. Voor de in rekening te brengen kosten wordt artikel 12 Wob gewijzigd. De aanpassing is er kennelijk voornamelijk op gericht om, in overeenstemming met het verdrag van Tromsø, en ter voorkoming van administratieve lasten bij bestuursorganen, hooguit de werkelijke kosten van reproductie en levering in rekening te laten brengen. Het artikel is van toepassing op alle openbare lichamen, dus niet alleen de centrale overheid. Verstrekking via internet is altijd gratis. Dat lijkt een stap in de richting naar het wegnemen van alle financiële belemmeringen, maar er zit een adder onder het gras. Van het artikel mag worden afgeweken bij formele wet. Het voorstel bevat daar drie van: de artikelen II, III en IV, die dit artikel 12 buiten werking stellen voor respectievelijk het Kadaster, het Handelsregister en het Kentekenregister. De uitzondering is blijkens de MvT beperkt tot bij wet vast te stellen uitzonderingen, bijvoorbeeld als tarieven noodzakelijk zijn voor de bekostiging van het betreffende overheidsorgaan en er geen goede alternatieve financiële dekking kan worden gevonden. Per geval moet worden bekeken of sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering. Over de rechtvaardiging van deze drie uitzonderingen zwijgt de MvT. In ieder geval lijkt het voorstel hier in strijd met de Wet markt en overheid.

Samengevat

Het voorstel Wet aanpassing Wob komt voor een groot deel overeen met de herzieningsvoorstellen van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Het lijkt er zelfs op dat voorzien wordt in een verplichting tot vrijgave voor hergebruik van alle openbare overheidsinformatie. In ieder geval zijn de gronden waarop een verzoek tot hergebruik kan worden afgewezen geminimaliseerd en vallen deze onder (gangbare) uitzonderingen van privacy, milieubescherming, (staats-)veiligheid en het voorkomen van verwarring rond overheidsdiensten. Er mogen geen voorwaarden aan hergebruik

worden gesteld. De tariefstelling belooft maximaal de kosten van de informatiedragers, maar hierop wordt een uitzondering gemaakt voor de commercieel gezien meest interessante gegevensverzamelingen Kadaster, Handelsregister en Kentekenregister. Deze uitzondering lijkt om meerdere redenen niet houdbaar. Zowel in het voorstel als de concept MvT ontbreekt iedere verwijzing naar kwaliteitseisen voor het hergebruik van overheidsinformatie, en ook aan de wijze van verstrekken wordt geen aandacht geschonken. “Bij voorkeur langs elektronische weg” is een zwakgebod in vergelijking met de behoefte aan actuele gegevens, de technische mogelijkheden die daarvoor te specificeren zijn, de gehanteerde definities van Open Data en het verplichte gebruik van open standaarden door de overheid.