

ONDERWERP

Reactie van Open State Foundation op de internetconsultatie “Wet implementatie Open Data Richtlijn”

Amsterdam, 5 februari 2022

LS,

Open State Foundation (OSF) heeft als missie het bijdragen aan een digitaal transparante overheid en daarmee een controleerbare en vitale democratie. Om te komen tot een open overheid werkt OSF aan het ontsluiten van informatie van publieke instellingen als open data, en het bevorderen van hergebruik van die data door burgers, journalisten, maatschappelijke organisaties, kunstenaars, wetenschappers, ambtenaren, beleidsmakers en volksvertegenwoordigers. De juiste implementatie van de Wet implementatie Open data Richtlijn¹ is essentieel om dit bovenstaande te realiseren.

De volgende uitgangspunten vormen de basis voor deze inhoudelijke reactie op de consultatie van de Wet implementatie Open data richtlijn:

- Toegang tot overheidsinformatie is van vitaal belang voor onze democratie; alleen door vrij verkeer van overheidsinformatie kunnen politiek en bestuur maximaal worden gecontroleerd, wordt inclusieve participatie van burgers mogelijk en blijft de democratie dus gezond
- Informatie waarover overheden beschikken is geen eigendom van de overheid, maar van de burger; deze heeft er – middels belastinggeld – immers al voor betaald.
- Open data vergroten de efficiency: het wiel hoeft niet steeds opnieuw te worden uitgevonden; een goede aanpak kan worden gekopieerd en van andermans fouten geleerd.
- Open data hebben grote economische waarde; hergebruik van data biedt economische en maatschappelijke kansen – vaak op terreinen die vooraf niet waren voorzien.
- Herbruikbaarheid gaat over de vraag of data (machine-) leesbaar zijn en of ze vrij zijn van rechten die beperkingen opwerpen voor hergebruik.

¹ Richtlijn 2019/1024/EU



Het recht op informatie en de voorwaarden uit artikel 6

Het recht op informatie wordt in dit voorstel niet conform de Richtlijn toegepast op hergebruik. Daar moet bij worden opgemerkt dat het recht op informatie Unierecht is en zodanig al rechtstreekse werking heeft in Nederland. Voor een correcte implementatie is het beter om het wel toe te voegen zodat duidelijk is dat dit recht meer omvat dan artikel 1.1. Woo.

De voorgestelde uitzonderingen in artikel 2 lid 4 (nieuw) Who doen het (Unie)recht op informatie teniet voor die uitgezonderde lichamen met publieke taak. Deze minimum implementatie is daarom ook niet aan te raden. Er dient ten minste duidelijk te worden om hoeveel overheidsondernemingen het gaat en wat voor redelijke procedures en termijnen mogelijk zijn om te reageren op verzoeken. Het naast zich neer kunnen leggen van een informatieverzoek door een overheidsonderneming past niet in de huidige open en transparantie bestuurscultuur die zich ook buiten het bestuur uitstrekt tot in die ondernemingen.

In artikel 6 worden voorwaarden gesteld die te ruim, onduidelijk en/of contrair zijn op het grondrecht op informatie zoals geformuleerd in overweging 5 van de Richtlijn en gebaseerd op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

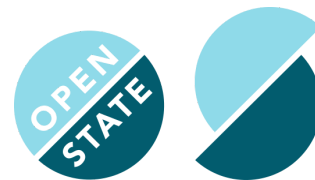
Het gaat dan specifiek de volgende punten:

1. artikel 6.1 “De goede uitvoering en continuïteit van een publieke taak”
Dit is een onduidelijke en ruime beperkingsgrond. Elk verzoek behoeft een hoeveelheid middelen om aan te voldoen, zonder duidelijke grens is er ruimte om elk verzoek af te wijzen omdat het de continuïteit in geding kan brengen.
2. artikel 6.2 verwijst naar het databankenrecht dat bijvoorbeeld de KvK en het Kadaster claimen. Ten eerste is dit recht niet van toepassing voor publieke databanken. Ten tweede is de data-eigenaar de samenleving als geheel en deze heeft reeds betaald bij het verzamelen. Betalen voor het gebruik is een onredelijke en onlogisch, de data is tenslotte verzameld met een doel. Hergebruik dat voldoet aan dat doel moet zonder drempels zoals gebruikerskosten blijven.

Hergebruik van openbare data

In dit voorstel is het hergebruik onvoldoende ruim geïnterpreteerd zoals wel in de Richtlijn staat. Zo ontbreekt een referentie aan de ruwe data die ten grondslag ligt aan sommige open data. Dit is een essentieel voor bijvoorbeeld de Nederlandse wetenschap.²

² Zo schreef de KNAW in 2019 reeds in haar rapport over hergebruik van publieke data door de wetenschap. <https://knaw.nl/nl/actueel/publicaties/hergebruik-van-publieke-data>



Daarnaast worden onder het Woo regime documenten actief geopenbaard, maar ook (deel)data die aan die documenten ten grondslag ligt dient voor een effectieve implementatie van de Richtlijn actief beschikbaar gesteld worden voor hergebruik. Hiervoor ontbreekt nu nog in deze implementatiewet een amendering van de Woo van de document-begripsbepaling; De Who gaat tenslotte niet over openbaarheid. Er moeten worden voorkomen dat er uitzonderingen ontstaan zoals voor dynamische gegevens.

Dynamische gegevens, API en 'live-stream'

De focus die wordt gelegd op het faciliteren van hergebruik via een API en livestream is in lijn met de richtlijn.

Er mist een essentieel onderdeel van de regels omtrent de API; deze dienen naast passend bij data en aansluitend op het verwachte hergebruik ook zelf open source en in lijn met open standaarden te zijn. De API zelf is ook openbaar krachtens de Woo.

De in artikel 5b lid 2 opgenomen 'redelijke verwachting' om te bepalen of een API logisch aansluit bij het soort toepassingen waarvoor de data gebruikt gaat worden is een voorwaarde die niet uit de Richtlijn komt. Dit is ook niet in lijn met ons uitgangspunt dat hergebruik vrij moet zijn omdat vooraf niet sluitend is in te schatten wat voor toepassingen ermee mogelijk zijn.

Licenties

Het stellen van voorwaarden door middel van open en standaard licenties is een goede manier. Het is wel van belang dat bij het gebruik van standaard licenties wordt getoetst of er geen drempels opgeworpen worden die het hergebruik onnodig beperken. Een voorbeeld van zo'n beperking is het niet automatisch updaten van een licentie of kiezen voor een specifieke versie van een licentie. Daardoor kunnen (kleine) fouten die hergebruik later blijken te beperken niet automatisch hersteld worden door middel van versie update.

Tarifering, kosten en exclusieve rechten

Het enkel gratis voor hergebruik ter beschikking stellen van de categorieën data in artikelen 5b en 5c is een onnodige inperking van het economisch potentieel van dynamische en overige gegevens. Daarnaast gaat het categorisch mogelijk maken van het instellen van kosten barrières in tegen het uitgangspunt van recht op informatie.

Artikel 9 lid 4 sub b biedt musea, bibliotheken en archieven de mogelijkheid om een commercieel aantrekkelijk rendement op investeringen als kosten in rekening te brengen. Dit gaat ver voorbij de uitzondering die de Richtlijn biedt in artikel 14 lid 4 dat deze organen data niet kosteloos ter beschikking hoeven te stellen en is dus geen Richtlijnconforme implementatie.



Het wetsvoorstel bevat verder geen bepalingen die de Kadasterwet, de Handelsregisterwet en de Wegenverkeerswet 1994 bestendigen voor de te verwachten uitvoeringshandelingen rondom hoogwaardige datasets. Het is nu prudent om de financiering van de KvK, het Kadaster en de RDW te herzien. Voor een goede implementatie van de Richtlijn is het zelfs essentieel om hun dienstverlening wat betreft het aanbieden van data voor hergebruik uit het verdienmodel te halen en een nieuwe regeling voor de kosten van certificering ten behoeve van authenticiteit of waarheidsgetrouwheid van documenten³ op te nemen.

De keuze om in artikel 8 slechts minimum implementatie te hanteren betekent dat Nederland achter kan gaan lopen. De overeenkomsten die exclusieve rechten tot hergebruik bevatten voor een of enkele partijen zijn slecht voor onze digitale innovatiekracht. Daarnaast past een termijn van 30 jaar niet in een wendbare digitaliseringsstrategie voor Nederland. Wij zien liever termijnen in lid 1 van maximaal 15 jaar en in lid 2 van maximaal 10 jaar voordat de contracten van rechtswege vervallen. Dit kan voor beide op de grond dat hergebruik per definitie in het algemeen belang is.

Verder is nagelaten om overweging 50 van de Richtlijn te implementeren, hierdoor ontbreekt een nationale vertaling van de 'due dilligence' die verwacht wordt bij het aangaan van nieuwe contracten voor hergebruik, ook als er niet uitdrukkelijk exclusiviteit in is genoemd. Dit is een essentieel onderdeel van de Richtlijn om te voorkomen dat er nieuwe vormen van contracten opkomen die de straks van rechtswege beëindigde contracten vervangen met eenzelfde effect.

Bewaring en publicatie

Het wetsvoorstel bevat op dit meerdere mogelijkheden voor de Minister om de voor hergebruik beschikbare informatie te publiceren buiten de in de Woo bedoelde digitale infrastructuur in artikel 5a lid 3. Dit wijkt af van artikel 9 lid 1 Richtlijn waarin het zoeken naar voor hergebruik geschikte documenten samen met de overzichtslijsten wordt genoemd. En het wijkt af van artikel 9 lid 2 waar de inzet wordt gevraagd om één enkel toegangspunt te verzorgen. Het is dan ook in lijn met de Richtlijn om de overige portaalsites uit dit voorgestelde artikel te schrappen.

³ Overweging 69 Richtlijn 2019/1024/EU