



Van:
Ton Zijlstra
The Green Land B.V.
Vondellaan 62
3521 GH Utrecht

Amersfoort, 5-2-2022

Betreft: Reactie van Ton Zijlstra (The Green Land) op de internetconsultatie Wet implementatie Open Data richtlijn

L.S.

Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de eerste PSI Directive (2003/98/EC) houden ik en mijn collega's (sinds 2011 onder de naam The Green Land) ons bezig met het stimuleren van hergebruik van overheidsgegevens in Nederland, de EU en ook daarbuiten.

We hebben bijgedragen aan de impact assessments en daaruit voortvloeiende wijzigingen in de PSI Directive en de totstandkoming van de Open Data Directive, hebben voor de thema's aardobservatie, milieu en meteorologie het adviserend onderzoek naar de 'specifieke hoogwaardige gegevenssets' geleid, en onderzoeken verricht naar de financiering van open data voorzieningen. Voor verschillende nationale en regionale overheden onderzochten we de potentiële en zichtbare impact van hergebruik, alsmede voor de Europese ruimtevaartorganisatie. Daarnaast werkten we de afgelopen jaren aan het beschikbaar stellen en gebruikt krijgen van gegevens bij o.a. decentrale overheden. Op dit moment houden we ons ook actief bezig met de consequenties van de Europese datastrategie en digitale strategie voor Nederlandse datahouders en hergebruikers.

In onze dagelijkse praktijk zien we hoe de bestaande bepalingen t.a.v. hergebruik verschillend worden gehanteerd en geïnterpreteerd, en welke bepalingen tot verwarring en onzekerheid leiden bij zowel datahoudende overheidsinstellingen als bij hergebruikers.

Deze reactie is gebaseerd op die jarenlange directe ervaring met de dagelijkse uitwerking van de Hergebruiksrichtlijn en onze huidige werkzaamheden.

We kijken daarbij naar enerzijds het streven van de Europese Commissie met deze richtlijn en naar de elementen die in de praktijk tot onzekerheden, verschillen in interpretatie, en met name verschillen in uitwerking leiden. Dergelijke in de praktijk voorkomende verschillen leiden tot fragmentatie en verlagen het effect van hergebruik. Dat laatste is in strijd met de doelstelling van de richtlijn, en die van de Europese Digitale Strategie en Europese Datastrategie, de bepalende context waarin de richtlijn gelezen moet worden.

Algemene reacties

Verderop in dit document geven we enkele reacties bij een bestaand of voorgesteld artikel, maar vooraf geven we de volgende algemene punten in overweging:

Stap af van compliance-denken, stuur op maatschappelijke baten voor beleid

Nederland kiest met dit wetsontwerp opnieuw voor een invulling van de richtlijn die slechts het minimale doet, in weerwil van de aanmoediging om meer te doen dan het minimale, die diverse keren is verwoord in de overwegingen bij de richtlijn. Het is niet voldoende om de transpositie 'af te vinken' op zo eenvoudig mogelijke wijze. De Nederlandse overheid zou zich juist moeten afvragen wat ze meer kan doen, op basis van de overwegingen uit de richtlijn, zodat de nieuwe hergebruikswet ook actief bij kan dragen aan de realisatie van andere maatschappelijke overheidsdoelstellingen. Een dergelijk kijk op hergebruik als beleidsinstrument, levert niet alleen sociaal-economische baten voor hergebruikers, maar is juist ook gunstig voor de beleidsresultaten van de overheid zelf. De aanmoedigingen in overwegingen 19 en 20 zouden gebruikt kunnen worden om boven de minimale uitwerking uit te stijgen voor bijvoorbeeld overheidsondernemingen die actief zijn in, of invloed hebben op, grote maatschappelijke opgaven als energietransitie, klimaatadaptatie, wonen en slimme mobiliteit.

Een duidelijkere wederzijdse verbinding tussen WOB/WOO en de Hergebruikswet

De richtlijn bouwt voort op het bestaande openbaarheidsregime van een Lidstaat. Dit is vanaf de eerste PSI Directive in 2003 een bron van frictie in de praktijk geweest. Niet alles wat openbaar is en dus openbaar gemaakt kan worden, kan hergebruikt worden. Niet alles waarvoor hergebruiksregels gelden valt onder de openbaarheidsregels. Deze verschillen zijn op zich niet problematisch, mits de aansluiting en verschillen tussen WOB/WOO en Hergebruikswet zeer helder worden gemaakt. Dat lijkt bij dit voorstel niet geheel het geval. De memorie van toelichting lijkt de noodzaak hiervan al aan te tonen nog voordat het over hergebruik gaat, doordat daarin openbaarheid (datgene wat openbaar is) en openbaarmaking (datgene van het openbare dat ook openbaar wordt gemaakt) als inwisselbaar lijken te worden beschouwd. De bepalingen uit Artikel 3 en 4, t.a.v. het indienen van verzoeken in de bestaande hergebruikswet wijzigen niet in het voorstel. Dit betekent dat het nog altijd zowel een WOB/WOO verzoek als een Hergebruiksverzoek kan vergen om als hergebruiker met gegevens aan de slag te gaan. Of dat ondanks eerdere openbaarmaking op basis van een WOB verzoek, alsnog een hergebruiksverzoek nodig is. Reeds de vorige herziening van de PSI Directive (2013) had, gelezen de overwegingen, als strekking dat indien iets openbaar was gemaakt, hergebruik min of meer als vanzelf zou zijn toegestaan. Dit was ook de reden dat toenmalig Europees Commissaris Kroes sprak van een 'recht op hergebruik', en dat als belangrijkste winst van de richtlijn vierde. Gezien het voorgaande zou iedere reactie op een openbaarmakingsverzoek o.b.v. WOB/WOO ook direct in moeten gaan op de bijbehorende hergebruiksvragen.

Verdiene de 'specifieke hoogwaardige gegevenssets' een plek in de WOO?

Met de nieuwe richtlijn ontstaat voor het eerst een rechtstreekse verplichting tot het uit eigen beweging beschikbaar stellen van de zogenoemde specifieke hoogwaardige gegevenssets. Op dit moment is nog niet bekend welke gegevenssets daar precies onder zullen vallen. De betreffende lijst zal bovendien periodiek worden uitgebreid. In het voorstel is alleen in artikel 5b nu die verplichting benoemd, waarvoor vervolgens een aantal

voorwaarden t.a.v. de vorm van verstrekking worden gesteld. Uiteindelijk gaat het hier, naast verplichte vrijgave voor hergebruik ook om actieve openbaarmaking. We stellen de vraag of de verplichting wel op z'n plaats is, zo ietwat verstopt in Artikel 5b? Zou de lijst van specifieke hoogwaardige gegevenssets niet een categorie moeten zijn in de WOO, waarbij wordt verwezen naar de manier van beschikbaar stellen zoals verwoord in Artikel 5b van de hergebruikswet? Dat is uiteraard een meer omslachtige stap, met uiteindelijk hetzelfde resultaat, maar het doet wel meer recht aan het verplichtend karakter van deze Europese lijst. Dat schept helderheid.

Reacties per artikel

Artikel 3 Indienen verzoeken

Dit artikel wijzigt in het voorstel niet t.o.v. de bestaande hergebruikswet. Overweging 26 van de richtlijn schept geen verplichtingen voor overheidsondernemingen en laat hen in het beslissen over verzoeken vrij. Niettemin vooronderstelt dat wel dat zulke verzoeken kunnen worden ingediend, voor zover zij de publieke taakelementen van die overheidsonderneming betreffen. In plaats van Hoofdstuk II geheel niet van toepassing te verklaren, zou dat ook kunnen worden beperkt tot Artikel 4 t.a.v. de afhandeling van verzoeken.

Het huidige Artikel 3.1. zou men al kunnen lezen als ook geldend voor overheidsondernemingen, maar het verdient aanbeveling dat ook expliciet te maken. Het op z'n minst in ontvangst moeten kunnen nemen van verzoeken, voor wat betreft hun publieke taakelementen, is een welkome aanvulling. Dit sluit bovendien ook beter aan op de strekking en inhoud van de Data Governance Act die in 2022 van kracht wordt in Nederland, en de aankomende Data Act.

Artikel 5 Beschikbaarstelling / formaten

Zoals reeds bij de algemene reacties verwoord, doet het meer recht aan het belang van de verplichtingen t.a.v. specifieke hoogwaardige gegevenssets, die verplichting zelf een prominentere plek te geven, en vervolgens alleen de verstrekkingseisen hier te vermelden.

Artikel 6 Voorwaarden

Artikel 6.1. zet de deur open voor een veelheid aan beperkingen opgelegd aan hergebruiksverzoeken. De zin kan eindigen waar nu een komma staat. De daarna nog volgende zinsnede *“en gerechtvaardigd worden door een doel van algemeen belang, waaronder in ieder geval begrepen de bescherming van de goede uitvoering en continuïteit van een publieke taak”* bevat allerlei begrippen die ongedefinieerd blijven, en zorgen daarmee voor een zeer ruime ontwijkingsmogelijkheid voor overheidsinstellingen. Dergelijke ontwijkingsruimte biedt de richtlijn niet. De memorie van toelichting is ook niet echt helder over wat er met de zinssnede bedoeld wordt. Een genoemd voorbeeld betreft overmatig gebruik van technische voorzieningen, maar hoe dat de continuïteit van de publieke taak van een verstrekker zou moeten raken blijft onduidelijk. Dergelijke zaken worden beter voorkomen in de gebruiksvoorwaarden van een technische voorziening dan hier in deze wet. Het lijkt overbodig om een technische en instrumentele factor te verheffen tot een juridisch instrument waarmee overheidsinstellingen ongetwijfeld hergebruiksverzoeken zullen gaan inperken (“Dit kost me tijd die ik anders aan een andere, publieke, taak had besteed...ah, dat raakt de continuïteit!”). In ieder geval is een heldere definitie onontbeerlijk, omdat zonder

die helderheid het voor een aanvrager op z'n minst onmogelijk is om na te gaan of een beslissing redelijk is, en het op z'n ergst leidt tot een lange rechtsgang om 'makkelijke' beslissingen van overheidsinstellingen aan te vechten.

Artikel 6.5. nodigt in de huidige formulering uit tot een grote diversiteit aan gehanteerde licenties, ookal betreft het nadrukkelijk open en standaardlicenties. Dat benadeelt hergebruik aanmerkelijk, vooral waar hergebruik rust op het combineren van diverse databronnen met verschillende licenties. De keuze geheel overlaten aan de verstrekker leidt tot fragmentatie en ongelijke keuzes in overigens gelijke gevallen. Zoals in Artikel 5a lid 2, verdient het ook hier aanbeveling dat wordt verwezen naar een door de Minister aangewezen (organisatie die zorgt voor een) lijst van licenties waaruit kan worden gekozen op basis van de af te dekken voorwaarden. De Vlaamse overheid heeft dit sinds jaren zo geregeld, en het voorkomt dat overheidsinstellingen ieder hun eigen zoekproces naar een licentie gaan afleggen.

Artikel 9 Tarifiering

De volgorde van de leden in dit artikel zwakt de inhoud en bedoeling van de richtlijn af. De richtlijn begint met de vaststelling dat verstrekking in beginsel kosteloos is.

Het is van belang om ook in de hergebruikswet als eerste zeer helder te stellen dat verstrekkingen in beginsel kosteloos zijn. Dat het voor sommige gegevens verplicht is, en voor sommige datahouders niet van toepassing is kan dan daarna volgen.

De voorgestelde volgorde van leden 1,2,3,4 schept meer duidelijkheid in de volgorde lid 3, 2, 1, 4. In lid 4, noch in de richtlijn overigens, staat niets over wanneer kan worden afgeweken van het beginsel van kosteloosheid. Marginale verstrekkingkosten verlangen is weliswaar toegestaan, maar de bedoeling van de richtlijn is dat zoveel mogelijk niet te doen. In de omzetting naar Nederlandse wetgeving is het nuttig om die bedoeling hier ook vaste vorm te geven.

Artikel 9.7. wordt in de praktijk uitgelegd en toegepast als een informatieplicht nadat een verzoek om hergebruik is ingediend. Het verdient aanbeveling om duidelijker te stellen dat de bedoeling is op voorhand eventuele kosten en hun berekeningswijze publiek te maken, los van een onderhavig verzoek, in combinatie met uitleg over de omstandigheden waaronder wordt afgeweken van het beginsel van kosteloosheid. Bij het uitblijven van een dergelijke algemene mededeling is kosteloosheid dan de enige optie. Detaillering en de daadwerkelijke berekening kan dan in de context van een verzoek worden verstrekt. De formulering 'kosten in rekening gebracht voor het hergebruik' moet zijn 'kosten in rekening gebracht voor verstrekking van gegevens voor hergebruik'.

Met vriendelijke groet,

Ton Zijlstra
The Green Land