

Vergaderjaar 2014–2015

34 123

Regels over het hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2015

Inhoudsopgave

1.	Inleiding/Algemeen	1
2.	Uitbreiding van de reikwijdte	3
3.	Een recht op hergebruik	6
4.	Tarieven	9
5.	Overige wijzigingen	11

1. Inleiding/ algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de leden van de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het onderbrengen van de regels die specifiek zien op het gebruik van openbare overheidsinformatie in een eigen wet. De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat met het wetsvoorstel een aantal artikelen uit de Wob in een afzonderlijke wet wordt ondergebracht. Aangezien deze leden warme pleitbezorgers zijn van het intensiveren van het open data beleid, willen zij van de regering horen hoe het de samenhang ziet tussen dit wetsvoorstel en de initiatieven op het gebied van open data.

De richtlijn hergebruik, geïmplementeerd in het onderhavige wetsvoorstel, geeft een basisset aan randvoorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie. Deze randvoorwaarden gelden voor al het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee dus ook voor het gebruik van informatie die beschikbaar is gesteld als open data. Een beschouwing op de te verwachten open data initiatieven staat in een reactie op het eerste trendrapport Open data van de Algemene Rekenkamer. Ik verwacht u deze reactie in april te kunnen sturen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten in welke mate verzoekers zich beroepen op de bepalingen over hergebruik in de Wob.

De mate waarin verzoekers zich op bepalingen over hergebruik beroepen of het aantal verzoeken om hergebruik wordt niet overheidsbreed bijgehouden. Wel is er op het open data portaal¹ een mogelijkheid om een verzoek te doen naar informatie die nog niet als open data (en dus voor hergebruik) beschikbaar is gesteld. Deze mogelijkheid bestaat sinds drie jaar en heeft ongeveer 300 verzoeken naar data- de facto verzoeken om hergebruik- opgeleverd. Deze verzoeken zijn doorgestuurd naar de betreffende overheidsorganisaties. De rol van het open data portaal hierin die van doorgeefluik. Per 1 april 2015 zal op het open data portaal transparant worden gemaakt welke verzoeken er binnen komen en wat daarmee gebeurt. Dat er geen centraal bijgehouden gegevens zijn over het aantal verzoeken om data wil niet zeggen dat er geen verzoeken binnenkomen bij overheidsinstanties. Voor geografische gegevens is altijd belangstelling. Gemiddeld genomen kwamen er bij organisaties in deze sector (bijvoorbeeld Planbureau voor de leefomgeving en NDW) regelmatig verzoeken binnen, het gaat dan om enkele tientallen per jaar. Inmiddels worden in deze sector veel datasets uit eigen beweging ter beschikking gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen, of de evaluatie van de richtlijn in 2009 specifieke aanbevelingen bevat voor de Nederlandse wetgeving op basis van de richtlijn. Zo ja, welke aanbevelingen zijn dat en op welke wijze zijn die in het voorliggende wetsvoorstel verwerkt?

De evaluatie van richtlijn 2003/98/EG² die de Europese Commissie in 2009 heeft uitgevoerd bevat geen specifieke aanbevelingen voor Nederlandse wetgeving. Wel heeft de Commissie hierin in zijn algemeenheid onder meer het belang van de volledige en correcte omzetting van richtlijn 2003/98/EG, van het beëindigen van exclusiviteitsregelingen, het invoeren van licentie- en tariefmodellen en het bevorderen van eerlijke concurrentie benadrukt.

De in de evaluatie benoemde punten zijn meegenomen in het Nederlandse beleid op het terrein van hergebruik en open data.³ Op Europees niveau zijn de punten uitgewerkt in het wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie, dat heeft geleid tot richtlijn 2013/37/EU.

Ook vragen deze leden, samen met de leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik (TK 34 106). De leden van de VVD-fractie vragen bovendien om in te gaan op de risico's van misbruik bij een verzoek om hergebruik en of is overwogen om de Wet dwangsom niet van toepassing te verklaren op de Wet hergebruik overheidsinformatie.

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik zijn de daarin opgenomen bepalingen zowel bedoeld voor verzoeken om informatie als bedoeld in artikel 3 van de Wob, als voor beschikkingen op verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie als bedoeld in artikel 11b van de Wob. Door de regeling expliciet ook op verzoeken om hergebruik van toepassing te verklaren, beoogt de regering een zogenoemd waterbedeffect te voorkomen, aangezien ook bij verzoeken om hergebruik in potentie sprake

¹ Data.overheid.nl

² Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's, -Hergerbruik van overheidsinformatie – Evaluatie van Richtlijn 2003/98/EG – COM(2009)212;SEC(2009)597.

³ Kamerstukken II 32 802, 2010/11, nr. 2.

kan zijn van grootschalig op innen van dwangsommen gericht misbruik. Ook bij die verzoeken zal veelal niet kenbaar zijn dat zij mogelijk zijn gericht op het innen van dwangsommen en geldt bovendien dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen. Nu, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, wordt voorgesteld de regels omtrent het hergebruik van overheidsinformatie in een aparte wet onder te brengen zijn de bepalingen uit het wetsvoorstel ter voorkoming van misbruik onbedoeld niet meer van toepassing op verzoeken om hergebruik. Om dit alsnog te realiseren zal een nota van wijziging worden ingediend bij het wetsvoorstel ter voorkoming van misbruik van de dwangsomregeling (in de vorm van een zogenaamde samenloopbepaling), waardoor de bepalingen die gelden voor Wob-verzoeken ook zullen gelden voor verzoeken om hergebruik.

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatiefvoorstel Wet open overheid van de leden Voortman en Schouw (TK 33 328).

Het initiatiefvoorstel Wet open overheid omvat, net als thans de Wob, zowel bepalingen omtrent de *toegang* tot informatie als omtrent het *hergebruik* van die informatie. De indieners hebben de hergebruikregels uit de wijzigingsrichtlijn omgezet in het initiatiefvoorstel. Nu in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de hergebruikregels in een aparte wet onder te brengen en daarmee de openbaarheid van overheidsinformatie en het hergebruik van die openbare informatie duidelijker van elkaar te scheiden ligt de vraag voor hoe de indieners met deze nieuwe situatie omgaan. In lijn met het advies van Afdeling advisering van de Raad van State is het kabinet van mening dat het wenselijk is als initiatiefnemers ertoe besluiten de bepalingen over hergebruik uit het initiatiefvoorstel te laten vervallen.

2. Uitbreiding van de reikwijdte

De leden van de VVD-fractie willen graag meer inzicht in de soorten instellingen in de publieke en semipublieke sector waarvoor de wet straks zal gelden. Geldt de wet straks bijvoorbeeld ook voor woningbouwcorporaties?

Door nauw aan te sluiten bij de definities «openbaar lichaam» en «publiekrechtelijke instelling» uit de richtlijn wordt het toepassingsbereik van de hergebruikregels groter. Naast de publieke instellingen die thans al onder de reikwijdte van het hoofdstuk hergebruik uit de Wob vallen, zullen ook bepaalde semipublieke instellingen worden gekwalificeerd als «met een publieke taak belaste instelling». Zoals reeds uiteen gezet in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, zijn de definities uit de richtlijn hergebruik ontleend aan de definities uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen en moet de invulling die in dit rechtsgebied wordt gegeven aan het Europeesrechtelijke begrip «publiekrechtelijke instelling» worden gevolgd. Bijlage III van richtlijn 2004/18/EG van het Europees parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG L 134) bevat een lijst waarop per lidstaat is aangegeven welke instellingen en categorieën van publiekrechtelijke instellingen gekwalificeerd kunnen worden als publiekrechtelijke instellingen. Op de Nederlandse lijst (Annex B) staan met name instellingen die centraal georganiseerd zijn. Bijvoorbeeld diensten en stichtingen die onder ministeries vallen, zoals het CBS, het Kadaster, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, Staatsbosbeheer, etc. Het Hof van Justitie van de EU hanteert een functionele uitleg van het begrip «publiekrechtelijke instelling». Om vast te stellen of een bepaalde entiteit een publiekrechtelijke instelling is, moeten de kenmerken en de functie van de betreffende instelling worden bekeken. Hierbij wordt met name

gelet op de samenstelling en de taak van de entiteit in kwestie en of er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie met de overheid. Ten aanzien van woningcorporaties is vooral van belang de voorwaarde of, mede gelet op de interpretatie van het Europese Hof van Justitie, het beheer van toegelaten instellingen aan toezicht van de overheid onderworpen is. Naar het oordeel van de regering zijn woningcorporaties niet aan te merken als publiekrechtelijke instellingen en dus niet als aanbestedende diensten, noch als met een publieke taak belaste instellingen. Voor de redenering bij dit standpunt wordt verwezen naar paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting bij de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.⁴

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of er overleg wordt gevoerd met musea, bibliotheken en archieven over de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel en of deze instellingen bezwaar- en beroepsmogelijkheden hebben als zij menen dat de wet niet op hen van toepassing is.

Er wordt geen overleg gevoerd met afzonderlijke instellingen over de toepasselijkheid van de wet hergebruik van overheidsinformatie. Hier bestaat ook geen aanleiding toe, aangezien het implementatie van bindende EU-wetgeving betreft. Indien een instelling een verzoek om hergebruik van informatie ontvangt en van mening is dat zij niet voldoet aan de definitie van museum, respectievelijk bibliotheek of archief voldoet en daarmee een van de instellingen geen instelling is in de zin van de richtlijn de wet daarom niet van toepassing is, wijst zij het verzoek af. Tegen een dergelijke beslissing is bezwaar en beroep opengesteld. Zo stelt artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel met een publieke taak belaste instellingen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen bestuursorgaan zijn, voor wat betreft de bepalingen van de Wet hergebruik van overheidsinformatie gelijk met een bestuursorgaan als bedoeld in de Awb. Indien een belanghebbende tegen een dergelijke beslissing in bezwaar komt, en dit bezwaar wordt afgewezen, staat tegen deze beslissing beroep open bij de bestuursrechter, ook als het om een instelling gaat waarop de richtlijn niet van toepassing is. De bestuursrechter zal oordelen dat het beroep niet ontvankelijk is als de instelling niet onder de richtlijn valt. De instelling kan dus niet zelf een procedure bij de rechter beginnen, waarin kan worden vastgesteld dat de richtlijn al dan niet van toepassing is.

Dit is tevens antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, welke bezwaar-en beroepsmogelijkheden een verzoeker heeft als een verzoek om hergebruik wordt afgewezen door een instelling waar de wet betrekking op heeft en in hoeverre de Algemene wet bestuursrecht op deze instellingen van toepassing is.

De leden van de PvdA-fractie willen van de regering graag enkele concrete voorbeelden van informatie van musea, bibliotheken en archieven die op basis van dit wetsvoorstel verstrekt zou moeten worden.

Op grond van de richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel gaat het principe dat er in beginsel een verplichting is om informatie op verzoek voor hergebruik ter beschikking te stellen ook gelden voor de aan de reikwijdte van de richtlijn toegevoegde culturele instellingen. Deze instellingen krijgen echter wel de mogelijkheid een verzoek om hergebruik af te wijzen als zij over de intellectuele eigendomsrechten van het gevraagde materiaal beschikken. Het wetsvoorstel ziet op materiaal in de collecties van erfgoedinstellingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om metadata en materiaal zoals foto's en afbeeldingen van erfgoed, mits daarop geen (databank- of auteurs)rechten van derden rusten. Veelal zal het om digitaal cultureel materiaal gaan (born-digital of reeds door de erfgoedinstelling gedigitaliseerd) De wijzigingsrichtlijn moedigt digitalisering van cultureel

⁴ Kamerstukken II 33 966 2010/11, nr. 3.

materiaal aan, maar verplicht daar niet toe.⁵ Kwetsbaarheid, kostbaarheid of privacy aspecten van bepaalde werken kunnen gronden zijn om hergebruikverzoeken te weigeren. Voor voorbeelden van herbruikbare digitale collecties kan er worden gekeken naar de website van het Europese portaal voor digitaal erfgoed Europeana.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel tijd semipublieke instellingen, zoals scholen, kwijt zullen zijn om informatie openbaar te maken en om aan te geven hoever deze openbaarmaking gaat.

Onderwijs- en onderzoekinstellingen zijn uitgezonderd van de richtlijn. Daarnaast ziet de richtlijn niet op de *openbaarmaking* van informatie, maar op het *ter beschikking stellen* voor hergebruik van reeds openbare informatie. Het openbaar maken van informatie zoals cijferlijsten of gemiddelden per klas of school is dan ook in het kader van onderhavig wetsvoorstel niet aan de orde.

Voorts willen de leden van de SP-fractie ook een overzicht per sector van de maatschappelijke consequenties van uitbreiding van de reikwijdte. Kunnen controverses zoals over het openbaar maken van sterftcijfers van ziekenhuizen over de waarde van die gegevens zonder dat deze in de juiste context zijn gezet zich ook voordoen na aanneming van deze wet in de sectoren publieke omroep, onderwijs, huisvesting, cultuur en in de zorg in bredere zin. En kunnen alle mogelijke discussies per sector op een rijtje worden gezet en per sector worden aangegeven welke gegevens openbaar gemaakt dienen te worden en dit vast te leggen in een AMvB. Het wetsvoorstel heeft geen directe consequenties voor de publieke omroep en de sector onderwijs omdat de richtlijn daar niet op van toepassing is. Voor de instellingen die binnen de overige genoemde sectoren vallen is doorslaggevend of zij voldoen aan de criteria om te worden aangemerkt als een «met een publieke taak belaste instelling». Indien de richtlijn van toepassing is kan *openbare* informatie die bij deze instellingen aanwezig is voor hergebruik worden opgevraagd. Het is inderdaad mogelijk dat de informatie door de hergebruiker in een andere context wordt geplaatst of dat het product een vertekend beeld geeft. De verantwoordelijkheid van het eindproduct ligt niet bij de met een publieke taak belaste instelling die de informatie ter beschikking heeft gesteld, maar bij de hergebruiker. Evengoed is het de taak van de met een publieke taak belaste instelling dat een ieder kennis kan nemen van de waarde en context van de informatie die voor hergebruik ter beschikking wordt gesteld. Dit kan door vermelding van de context in de metadata, waarmee een dataset wordt geregistreerd op een dataportaal. Het gaat dan bijvoorbeeld om vermelding van de organisatie waarvan de data afkomstig is, het doel waarvoor de data is verzameld en de frequentie van verversing van de data. Omdat dit wetsvoorstel niet ziet op de *openbaarmaking* van overheidsinformatie, maar enkel op het gebruik van reeds openbare informatie, ligt het niet voor de hand een AMvB of lijst met gegevens te maken die openbaar zouden moeten zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de dynamische verwijzing in het wetsvoorstel naar de definitie van het begrip «openbaar lichaam» in de hergebruikrichtlijn in de praktijk voldoende duidelijkheid geeft.

De regering is van mening dat een dynamische verwijzing maximale duidelijkheid geeft. Er is gekozen voor een dynamische verwijzing naar de definitie van het begrip «openbaar lichaam» in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn om te waarborgen dat mogelijke wijzigingen van deze definitie gelijk doorwerken in de wet hergebruik van overheidsinformatie en om te

⁵ Artikel 5 en overweging 19 van Richtlijn 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie 27 juni 2013 (PbEU 2013, L175), overweging 19 en artikel 5.

voorkomen dat er Europeesrechtelijke begrippen in de wet worden gebruikt die in het Nederlandse recht iets anders betekenen. In de memorie van toelichting is de definitie uit de richtlijn nog eens beschreven en is uiteengezet hoe hier in de praktijk mee om moet worden gegaan (mede door aansluiting te zoeken bij het aanbestedingsrecht).

3. Een recht op hergebruik

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er eerst een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur moet worden gedaan als de informatie nog niet openbaar is gemaakt. Ook willen deze leden weten of hergebruik niet is toegestaan als informatie niet openbaar kan worden gemaakt op grond van de Wob of een andere wet.

Indien er een verzoek wordt gedaan om informatie die niet openbaar is gemaakt, betekent dat niet dat de gewijzigde richtlijn niet van toepassing is. Indien het verzoek gericht is aan een instelling die onder de Wob valt, hoeft er niet eerst een Wob verzoek te worden gedaan, maar wordt de instelling geacht in het kader van het verzoek om hergebruik te toetsen aan artikel 10 en 11 van de Wob om te bepalen of het openbare informatie betreft. Het is niet de bedoeling dat er in dergelijke gevallen eerst een Wob-verzoek moet worden gedaan. Als het verzoek gericht is aan een instelling waar de Wob niet op van toepassing is, is de instelling niet verplicht tot een toetsing aan artikel 10 en 11 Wob. Het staat de instelling dan vrij te besluiten of de informatie openbaar wordt gemaakt en in het verlengde daarvan voor hergebruik ter beschikking wordt gesteld. Hierbij moet een kanttekening worden gemaakt. Als een instelling waarop de Wob niet van toepassing is, bepaalde informatie bestendig openbaar heeft gemaakt, door deze te verspreiden of desgevraagd ter beschikking te stellen, kan de instelling bij een verzoek om hergebruik niet volhouden dat de informatie niet openbaar is. Indien de gevraagde informatie niet openbaar is, is hergebruik inderdaad niet mogelijk. Ter volledigheid zij nog opgemerkt dat een Wob-verzoek niet ook een verzoek op hergebruik of een recht op hergebruik impliceert. Een Wob-verzoek ziet immers alleen op openbaarmaking (kennis nemen van de inhoud) van informatie, terwijl hergebruik verder gaat dan dat. Bij hergebruik moet de informatie ook kunnen worden gebruikt voor andere doeleinden.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de beslissing over openbaarheid van informatie nadrukkelijk een aangelegenheid van de lidstaten is, waarop de toegangsregelingen van de lidstaten van toepassing zijn. Zij vragen zich af hoe dat zich verhoudt tot de achterliggende gedachte van de Richtlijn, te weten bevordering van de interne markt en eerlijke concurrentie in de Europese Unie.

Het doel van de richtlijn, bevordering van de interne markt en eerlijke concurrentie, blijkt onder meer uit de gekozen rechtsgrondslag, artikel 114 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie. Dit artikel uit het werkingsverdrag heeft betrekking op harmonisatievoorschriften om de soepele werking van de interne markt te bevorderen. De richtlijn is er dan ook op gericht de verschillen in wetgeving en praktijk tussen de lidstaten zoveel mogelijk weg te nemen waar het gaat om de *exploitatie* van overheidsinformatie. Dat overheidsinformatie enkel geëxploiteerd kan worden indien deze openbaar is, is daarbij een gegeven. Eenmaal openbare informatie is in de hele EU onder gelijke voorwaarden beschikbaar voor hergebruik door derden volgens de (minimum) regels van de richtlijn, waardoor een gelijk speelveld en meer grensoverschrijdende diensten op de interne markt worden bevorderd. Het gaat de bevoegdheden van de Europese Unie te buiten om op basis van interne markt doelstellingen in te grijpen in de beslissing van de lidstaten over het *openbaar maken* van informatie die afkomstig is van, of verzameld door de overheid.

Zowel de leden van de PvdA- als van de SP-fractie vragen zich af hoe vaak er gebruik is gemaakt van de discretionaire bevoegdheid om gegevens te weigeren, welke instanties dit zijn, de reden waarom wordt geweigerd en of het gaat om bezwaren van praktische of principiële aard.

In potentie zijn er bijzonder veel instellingen waarop de richtlijn van toepassing is en waar verzoeken om hergebruik kunnen worden ingediend. De mate waarin verzoeken worden ingediend en in hoeveel gevallen deze worden afgewezen wordt dan ook niet overheidsbreed bijgehouden, gezien de uitvoeringslasten die dit met zich brengt. Overigens vervalt deze discretionaire bevoegdheid voor het overgrote deel van de instellingen met de wijzigingsrichtlijn die met dit voorstel wordt geïmplementeerd en zijn gegevens over weigering van verzoeken om hergebruik om die reden al niet zinvol.

De leden van de CDA-fractie vragen welke positie Nederland inneemt op het gebied van hergebruik van het openbaar cultureel materiaal en of de «minimumharmonisatie» die de wijzigingsrichtlijn voorschrijft, een grote verandering of juist continuïteit in de Nederlandse praktijk betekent.

Er gebeurt al veel op het terrein van hergebruik van cultuurdata. Individuele organisaties zoals de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en het Rijksmuseum stellen al open data beschikbaar. Daarnaast is onlangs in Nederland de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed gepresenteerd.⁶ Steeds meer collecties van archieven, bibliotheken, media, musea en kennisinstellingen komen online beschikbaar. Om de potentie van deze collecties maximaal te benutten en het beheer ervan efficiënt te organiseren werkt de rijksoverheid samen met de erfgoedsector aan een landelijke digitale infrastructuur voor digitaal erfgoed. Hergebruik is een van de belangrijke thema's daarbinnen. Dit is onder andere terug te zien op de portal «Digitale Collectie Nederland». Hierop worden de digitale erfgoedcollecties van Nederland op één plek samen gebracht. Deze collecties kunnen vervolgens weer (her)gebruikt worden in diverse toepassingen.⁷ Ook op Europees niveau is er een samenwerkingsverband van culturele instellingen – genaamd «Europeana»- waarin wordt gewerkt aan het herbruikbaar beschikbaar stellen van cultureel erfgoed data. De randvoorwaarden die de richtlijn stelt aan het hergebruik van informatie, worden met dit wetsvoorstel eveneens van toepassing op materiaal en gegevens van culturele instellingen. Aangezien er in deze sector op dit terrein reeds veel beweging is kunnen de hergebruikregels worden gezien als een continuering van de Nederlandse praktijk.

Deze leden zijn voorts benieuwd naar de consequenties van het wetsvoorstel voor musea, bibliotheken en archieven die door vermindering van subsidies zelf steeds meer financieringsstromen moeten aanboren. Daarnaast willen zij graag weten of de betreffende instellingen voorbereid zijn op de voorliggende wetswijziging.

Voor archiefbewaarplaatsen verandert er niet veel. Archiefbewaarplaatsen worden niet gefinancierd door middel van subsidies. De kosten voor een archiefbewaarplaats vallen binnen de begroting van het betreffende overheidsorgaan (Rijk, provincie, gemeente, waterschap). Een archiefbewaarplaats is dus onderdeel van de overheid. Een belangrijk deel van de archieven die zij beheren bestaat uit overheidsinformatie. Men is gewend om verzoeken om raadpleging te behandelen. Ook kan het publiek van de openbare archiefbescheiden kopieën (afbeelding en bewerking (laten) maken, al dan niet digitaal voor eigen (her)gebruik. Voor (her)gebruik worden op grond van de Archiefwet 1995 (hierna: Aw) de marginale kosten berekend. De financiële en andere consequenties van het

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2015/03/09/nationale-strategie-digitaal-erfgoed.html>.

⁷ <http://digitalecollectie.nl/>

wetsvoorstel voor musea en bibliotheken zijn moeilijker te overzien. Wel is duidelijk dat de meeste kleine erfgoedinstellingen nu nog onvoldoende zijn geëquipeerd op dit wetsvoorstel, omdat zij tot dusver niet met verzoeken om hergebruik te maken hebben gehad. Zij kunnen nu te maken krijgen met de afhandeling van mogelijke hergebruikverzoeken inclusief bijvoorbeeld bezwaarprocedure en bezwaarcommissie volgens de Awb, indien van toepassing. De Awb-afhandeling (indien verzoeken binnenkomen) kan administratieve lasten en uitvoerings- en organisatiekosten vergen, mede omdat het juridische kennis vereist, die meestal niet in huis is. Mede daarom is voorzien dat de bepalingen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wob in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik (TK 34 106) door middel van een nog uit te brengen nota van wijziging ook van toepassing worden op onderhavig wetsvoorstel.

Verder willen de leden van de CDA-fractie weten of het voorliggende wetsvoorstel ook betrekking heeft op bij overheidsarchieven in bewaring gegeven archieven.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op bij overheidsarchieven in bewaring gegeven archieven, voor zover deze zijn gesloten of voor zover het (intellectuele) eigendom nog steeds berust bij de inbewaringgever of diens rechtsopvolger. Voor deze archieven geldt de Aw, die al van oudsher gericht is op (her)gebruik van informatie in het bezit van openbare overheidsarchieven.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de richtlijnen inzake hergebruik van overheidsinformatie ook gelden voor de Europese instellingen zelf.

De principes zoals die in de richtlijn zijn vastgelegd voor de lidstaten zijn ook van toepassing op de EU-instellingen. Zo is bij Besluit van de Commissie van 12 december 2011 betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie (2011/833/EU) vastgelegd hoe de Europese Commissie omgaat met het beschikbaar stellen van de eigen informatie voor hergebruik.⁸ Voorts moeten de voorschriften ten aanzien van het hergebruik van informatie ook door de Europese instellingen worden nageleefd, zo stelt de Europese Commissie op 5 juni 2002 in de toelichting bij het Commissievoorstel voor de richtlijn hergebruik.⁹

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties zien graag een algemene bepaling waarmee nadrukkelijk het recht op hergebruik van informatie wordt gepostuleerd, analoog aan artikel 1.2 Wet open overheid.

Dit wetsvoorstel kent inderdaad geen algemene bepaling waarmee nadrukkelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat er een recht op hergebruik bestaat. De regering ziet in een dergelijke bepaling geen toegevoegde waarde nu er door de wijzigingsrichtlijn de *verplichting* wordt geïntroduceerd om hergebruikverzoeken te honoreren, tenzij zich bijzondere uitzonderingsgronden voordoen. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3, vijfde lid, van dit wetsvoorstel. De facto is dit een «recht op hergebruik».

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties vragen wat de reden is dat in het wetsvoorstel steeds slechts musea en bibliotheken genoemd worden en, in tegenstelling tot de implementatie in de Wet open overheid, de archieven separaat in de Archiefwet 1995 geregeld worden. Zij pleiten ervoor de uitzondering, die nu voorkomt in het toegevoegde artikel 2b

⁸ PbEU, L 330/39.

⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten, COM(2002) 207 definitief, 2002/123 (COD).

(Hergebruik) Archiefwet 1995, te verwerken in de relevante artikelen van de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

De Aw kent een dekkend en gesloten systeem voor de zorg en het beheer van alle blijvend te bewaren archiefbescheiden van de overheid in archiefbewaarplaatsen. Binnen het kader van de Aw is het al mogelijk informatie in het bezit van openbare archieven voor eigen gebruik te (laten) kopiëren en bewerken. Omdat de Aw al voldoet aan het grootste deel van de verplichtingen uit de gewijzigde richtlijn kan worden volstaan met het van toepassing verklaren van slechts enkele bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties zijn benieuwd hoe het voorstel omgaat met hergebruik van openbare informatie betreffende persoonsgegevens van derden, nu er in het wetsvoorstel of toelichting geen expliciete bevestiging staat dat hergebruik niet is toegestaan voor zover de met een publieke taak belaste instelling bij het verstrekken van de informatie heeft aangegeven dat deze derden kenbaar hebben gemaakt dat zij geen prijs stellen op bepaalde vormen van hergebruik.

Hergebruik van openbare persoonsgegevens dat onverenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens zijn verkregen, is niet toegestaan. Dit is geregeld in artikel 2, eerste lid, onder g, van het wetsvoorstel en bevat de omzetting één op één van artikel 1, tweede lid, onder c quater, van de richtlijn. Ook het hergebruik van persoonsgegevens van derden valt daar onder. Om de situatie te voorkomen dat een onderneming of rechtspersoon die is ingeschreven in bijvoorbeeld het handelsregister ongewenst reclame-uitingen (per post) ontvangt (direct mail) kan de onderneming of rechtspersoon bij de Kamer van Koophandel opteren voor de zogeheten Non Mailing Indicator (NMI). De NMI houdt in dat het de directe of indirecte afnemer van adresgegevens (in 1 bulk) niet is toegestaan reclame-uitingen (per post) toe te zenden aan de betreffende onderneming of rechtspersoon. In de beantwoording van Kamervragen in 2011 is uitgebreid ingegaan op de NMI.¹⁰ Op basis van de NMI is bij de Kamer van Koophandel bekend welke ondernemingen of rechtspersonen kenbaar hebben gemaakt geen prijs te stellen op direct mail. Het verbod door de Kamer van Koophandel aan de hergebruikers (de directe of indirecte afnemer van adresgegevens) is een voorwaarde aan het hergebruik die te rechtvaardigen is.

Voor vergelijkbare ontwikkelingen op dit gebied zoals bijvoorbeeld een «bel me niet» register geldt hetzelfde.

4. Tarieven

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wanneer het gerechtvaardigd is een vergoeding te vragen voor de verstrekking.

Alle instellingen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen mogen straks een vergoeding vragen van maximaal de marginale verstrekingskosten. Het staat instellingen eveneens vrij om geen vergoeding te vragen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op de instellingen voor wie op basis van de richtlijn een uitzonderingspositie is opgenomen met betrekking tot de kosten. In alle overige gevallen moet een hoger tarief dan maximaal de marginale verstrekingskosten achterwege blijven.

De leden van de SP-fractie willen graag vernemen welke overheidsinstanties op dit moment proberen de totale kosten van hergebruik terug te verdienen en welke reden deze instellingen hiervoor geven.

Het gaat hier met name om instellingen die de verstrekingskosten en de kosten van het verzamelen en produceren van de informatie terugver-

¹⁰ Aanhangsel Handelingen 2010/11, nr. 2951.

dienen door hogere tarieven te vragen dan de marginale verstrekkingkosten. Dit zijn organisaties zoals Kadaster, Kamer van Koophandel en de Dienst Wegverkeer. Deze tarifiering is onwenselijk, zodra de inkomsten die het oplevert op een andere manier kunnen worden opgevangen. Voor de culturele instellingen die nu ook onder de reikwijdte van de hergebruikregels zullen vallen, geldt dezelfde uitzonderingspositie. Binnen deze sectoren is het noodzakelijk geworden om «de eigen broek op te houden» wat evenwel kan betekenen dat inkomsten worden verkregen uit het verstrekken van cultureel materiaal.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom het hergebruik van overheidsinformatie «welvaartsverhogend» zou zijn en om door middel van enkele voorbeelden te laten zien welke economische ontwikkelingen kunnen worden verwacht na aanneming van dit wetsvoorstel.

Verwacht wordt dat effecten die nu te zien zijn in andere sectoren, zich breder gaan manifesteren. Zo is bijvoorbeeld door de Universiteit van Wageningen onderzocht wat het herbruikbaar beschikbaar stellen van de basisregistratie Topografie heeft opgeleverd. Geconcludeerd is dat het herbruikbaar beschikbaar stellen van de gegevens 9 miljoen euro aan investeringen heeft opgeleverd in het bedrijfsleven. Het is te verwachten dat dit type effecten zich vaker zal voordoen. Deze effecten zijn het grootst wanneer de gegevens proactief en dus als open data beschikbaar worden gesteld.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering te reflecteren op de stelling dat wanneer men met publieke gegevens commercieel succes boekt, het niet vreemd is dat de maatschappij daar financieel van meeprofiteert, ergo er wel een tarief in rekening wordt gebracht.

De leden van de SP-fractie vragen naar een onderbouwing van het profijtbeginsel. De geest van de richtlijn en van het wetsvoorstel is dat het gaat om informatie die al is verzameld in het kader van of voor de uitvoering van een publieke taak en dus gefinancierd uit publieke middelen. Marktpartijen kunnen met deze informatie nieuwe producten, diensten en daarmee economische meerwaarde en winst creëren. Het profijtbeginsel zou betekenen dat een dubbele prijs voor de informatie wordt betaald: voor de financiering van de publieke taak via belastinggeld en voor de informatie die daaruit verkregen wordt (tarief voor verstrekking met daarin meegerekend de winst die mogelijk te maken is op basis van de data). Een dergelijk tarief kan ertoe leiden dat niet meer wordt geïnvesteerd in het hergebruik van overheidsinformatie, omdat het niet meer loont.

Genoemde leden willen graag horen bij welke organisaties inkomstenderving optreedt wanneer de tarieven voor verstrekking van gegevens wordt verlaagd.

Mij zijn geen gevallen bekend van andere organisaties waar inkomstenderving optreedt als gevolg van deze nieuwe wet. Alleen bij de drie instellingen die meer dan maximaal de marginale verstrekkingkosten in rekening mogen brengen zou een verlaging van de tarieven naar maximaal de verstrekkingkosten leiden tot inkomstenderving. Omdat het op voorhand moeilijk is precies in te schatten wat de gevolgen per instelling zullen zijn, is er regelmatige toetsing voorzien, waarin expliciet aandacht zal zijn voor de financiële en uitvoeringstechnische gevolgen van de wet.

5. Overige wijzigingen

De leden van de CDA-fractie willen graag horen hoe kan worden gewaarborgd dat burgers weten of informatie, waarvan ze als gebruikers denken dat de uitgevende marktpartij het meest zichtbare of zelfs enige kanaal is om de betreffende overheidsinformatie te verkrijgen, wel «juist en volledig» is. Hoe te voorkomen dat bron, eigenaarschap en vertrouwen zo op ongewenste wijze los van elkaar komen te staan?

Het komt inderdaad voor dat naast de met een publieke taak belaste instelling ook een marktpartij bepaalde dienstverlening aan burgers verzorgt. Het is een van de basistaken van de overheid om burgers te voorzien van relevante informatie op een hanteerbare en begrijpelijk wijze. Marktpartijen kunnen op basis van de voor hergebruik beschikbare informatie toegevoegde waarde bieden, bijvoorbeeld door het combineren van gegevens of het toevoegen van visualisaties. Dat is de essentie van de richtlijn en van hergebruik. De burger krijgt door de extra toegevoegde waarde die een bedrijf of uitgever kan bieden meer keuze en in sommige gevallen beter zicht op relevante informatie. Een voorbeeld is een app die laat zien welke bouwvergunningen er in de buurt zijn aangevraagd. Overheidsinformatie is de grondstof voor dergelijke toepassingen. De mogelijkheid voor ondernemers om in te spelen op behoeftes van burgers aan producten die mede door overheidsinformatie tot stand zijn gekomen ontslaat de overheid natuurlijk nooit van de verplichting tot transparantie en van juiste en volledige informatievoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een verduidelijking van het begrip «dienst van algemeen belang».

Op grond van artikel 11 van de richtlijn (artikel 7 van het wetsvoorstel) wordt de vrijheid van met een publieke taak belaste instellingen beperkt om exclusieve overeenkomsten te sluiten voor de exploitatie van overheidsinformatie, als hierdoor de mededinging op niet te verantwoorden wijze wordt beperkt. De richtlijn weerspiegelt hierin de EU-verdragsbepalingen waarin de mededingingsregels zijn vastgelegd en op grond waarvan ongerechtvaardigde uitsluitende overeenkomsten moeten worden beëindigd. Alleen wanneer er sprake is van «diensten van algemeen belang» kan een dergelijke overeenkomst niettemin gerechtvaardigd zijn. De betekenis van het begrip «dienst van algemeen belang» of «van algemeen economisch belang» komt overeen met de betekenis zoals die in het Europese mededingingsrecht geldt. Daarbij moet worden gedacht aan (economische) diensten die een publiek belang dienen, zoals bijvoorbeeld onrendabele openbaarvervoersdiensten of sociale verzekeringsdiensten. Overheidsoptreden bij de uitvoering van deze diensten is noodzakelijk omdat deze diensten anders niet (vanzelf) door de markt naar maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht of door de markt zelf worden opgepakt. Er is in die zin sprake van enige vorm van marktfalen. Voor het hergebruik van specifieke overheidsdocumenten kan het voorkomen dat zonder toekenning van het exclusieve recht op de informatie, geen enkele commerciële uitgever bereid zou zijn de betrokken informatie te publiceren. Of de omstandigheden exclusiviteit rechtvaardigen, zal uiteindelijk van geval tot geval worden beslist door toetsing aan artikel 106 van het EU-werkingsverdrag.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een opsomming van verschillende voorwaarden die momenteel worden gehanteerd en een beschouwing op wanneer bepaalde voorwaarden «gerechtvaardigd» zijn. Voorbeelden van voorwaarden die voorkomen zijn naamsvermelding, tijdslimiet in gebruik, de mate van gebruik (de hoeveelheid bevestigingen maximaliseren), registratie voorafgaand aan gebruik, vergoedingen, gebruik met doelbeperking, verbod op doorlevering, verbod op commer-

cieel gebruik en een beperking op afgeleide werken. Al deze voorwaarden kunnen het hergebruik hinderen en kunnen onder omstandigheden in strijd komen met artikel 8 van de Richtlijn. Hergebruik is per definitie het gebruik van gegevens voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verzameld. Het beperken van het hergebruik tot bepaalde doelen kan worden opgevat als een nodeloze beperking van het hergebruik. Hergebruik wordt dan immers afhankelijk van de toestemming van het bestuursorgaan voor dat type hergebruik, hetgeen in strijd is met de bepaling dat een verzoeker geen belang hoeft te stellen. Restricties in de duur van het hergebruik zijn snel beperkend omdat een hergebruiker niet continu kan beschikken over de gegevens en dus geen langdurige investeringen kan doen. Een verbod op doorlevering zou beperkend kunnen werken voor hergebruik omdat de hergebruiker het product waarbij de gegevens zijn gebruikt vervolgens niet kan vermarkten. De vraag of bepaalde voorwaarden een «nodeloze» beperking van het hergebruik vormen, en daarmee op grond van artikel 8 van de Richtlijn zijn verboden, moet per individueel geval worden gezien. Duidelijk is dat voorwaarden die betrekking hebben op naamsvermelding of bronvermelding en het vragen van een vergoeding (mits uitzonderingsgeval) volgens de Europese Commissie gerechtvaardigd zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk