

# Europese richtlijn «hergebruik van overheidsinformatie» geïmplementeerd in een Nederlandse wet.

«Open data, hergebruik van overheidsinformatie», wat komt daar allemaal bij kijken? Onze noorderburen implementeerden halfweg 2015 de Europese richtlijn in een wet.

Wat verandert er door deze wet? Waar moet je als overheidsorganisatie rekening mee houden en wat is eigenlijk het verband met Open Data? Op een zeer duidelijke manier van vraag en antwoord krijgt u hieronder een overzicht van wat hier allemaal bij komt kijken.

## Algemeen

### *Wat is hergebruik van overheidsinformatie?*

Overheidsinformatie is met een bepaald doel geproduceerd (gecreëerd, verzameld, vermenigvuldigd of verspreid), namelijk om de publieke taak van een bepaalde instelling te kunnen vervullen. Deze informatie kan in sommige gevallen ook worden gebruikt door natuurlijke personen of rechtspersonen voor commerciële of niet-commerciële doeleinden, anders dan het oorspronkelijke doel. Dat heet ‘hergebruik van overheidsinformatie’.

### *Hoe is deze wet tot stand gekomen?*

De Nederlandse regelgeving over hergebruik van overheidsinformatie is gebaseerd op de Europese Hergebruikricht-

lijn I uit 2003 en de Hergebruikrichtlijn II uit 2013. Hergebruikrichtlijn I werd geïmplementeerd in de Wob, met de gedachte dat hergebruik uitgaat van reeds openbare informatie en dat daarmee zou worden aangesloten bij de wetgeving over openbaarmaking van informatie. Deze artikelen in de Wob zijn vervallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet hergebruik. Bij de Hergebruikrichtlijn II uit 2013 is gekozen om het hergebruik van overheidsinformatie voortaan te regelen in een aparte wet, dit is de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

### *Wat verandert er met de nieuwe Wet hergebruik van overheidsinformatie?*

Er zijn vier grote veranderingen:

- De reikwijdte is vergroot: de hergebruikregels zijn vanaf nu ook van toepassing op musea, bibliotheken (inclusief universiteitsbibliotheken) en archieven.
- De keuzevrijheid om hergebruik al dan niet toe te staan, vervalt. Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. De informatie moet openbaar zijn, er mogen geen intellectuele eigendomsrechten van derden op rusten en verstrekking van de informatie mag niet in strijd zijn met de bescherming van persoonsgegevens.

## OPEN OVERHEID

Voor het verstrekken van de informatie mag niet meer dan marginale verstrekingskosten worden gevraagd. Culturele instellingen en instellingen die afhankelijk zijn van inkomsten uit verstrekking mogen meer in rekening brengen.

- Alle documenten moeten zoveel mogelijk machineleesbaar en in open formaat beschikbaar worden gesteld.

### Verzoeken om hergebruik

*Wat zijn de verschillen met een Wob-verzoek?*

Een Wob-verzoek gaat alleen over openbaarmaking van informatie, zodat een burger daar kennis van kan nemen. De Wet hergebruik gaat verder, in die zin dat informatie door anderen ten volle kan worden gebruikt en benut voor andere doeleinden dan waarvoor de informatie in eerste instantie is geproduceerd.

*Als informatie al openbaar is, waarom dan nog op verzoek beschikbaar stellen?*

Tussen openbaar maken van informatie en het daadwerkelijk herbruikbaar beschikbaar stellen van informatie zit nog een stap. Herbruikbaar beschikbaar stellen betekent dat de informatie machine leesbaar is. Bij voorkeur worden er open standaarden en open formaten gebruikt bij verstrekking van openbare overheidsinformatie.

*Wat heeft hergebruik van overheidsinformatie met Open Data te maken?*

De wet bevat de randvoorwaarden voor het hergebruik van openbare overheidsinformatie. De wet gaat daarbij uit van beschikbaarstelling naar aanleiding van een verzoek. De wet

verplicht niet tot actief ter beschikking stellen van informatie als Open Data (actieve verstrekking). Als informatie op eigen initiatief ter beschikking wordt gesteld als Open Data is er ook sprake van hergebruik van overheidsinformatie. De voorwaarden die hieromtrent in de wet zijn opgenomen gelden dus ook voor het ter beschikking stellen als Open Data.

*Wat zijn mogelijke gronden om een verzoek om hergebruik af te wijzen?*

In beginsel dient een verzoek te worden toegewezen. Er zijn echter enkele vereisten om informatie te mogen verstrekken. Ten eerste moet een verzoek worden afgewezen als het gaat om informatie die niet openbaar mag of kan worden gemaakt. Ook kan informatie niet worden verstrekt als derden over de intellectuele eigendomsrechten beschikken. Tenslotte is verstrekking niet toegestaan als de data persoonsgegevens bevat die niet zijn bedoeld voor hergebruik, zoals bijvoorbeeld informatie over personen die in registers is opgenomen.

Bepaalde onderwerpen zijn uitgezonderd van de wet hergebruik van overheidsinformatie:

- informatie van publieke omroepen
- informatie van onderwijs- en onderzoeksinstellingen
- informatie van andere culturele instellingen dan musea, bibliotheken en archieven gedeelten van documenten die alleen logo's, wapens of insignes bevatten

Voor musea en bibliotheken geldt bovendien dat zij hergebruik niet hoeven toe te staan indien zij zelf beschikken over de intellectuele eigendomsrechten. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk een verzoek te weigeren als



## OPEN OVERHEID

de staat van het document dat niet toelaat, omdat het te kwetsbaar is. Kwetsbaarheid is ook voor archieven een legitiem argument om documenten niet voor hergebruik beschikbaar te stellen.

### Wijze van verstrekking

*Wat wordt eigenlijk bedoeld met ‘in een open en machinaal leesbaar formaat’ en gebruik makend van ‘formele open standaarden’?*

Open standaarden kennen vele dimensies. Het meest besproken zijn de standaarden voor bestandsformaten. Openheid is voor bestandsformaten van wezenlijk belang. Een open bestandsformaat garandeert de toegankelijkheid van informatie en is ook van belang voor de digitale duurzaamheid. Kunnen we een bestand over 10 jaar nog openen? Ook speelt een rol dat je door open standaarden “leveranciers-onafhankelijk” en “interoperabel” kunt zijn. Dat wil zeggen dat je meerdere softwarepakketten kunt gebruiken voor het verwerken van bestanden en daarbij geen informatie verliest. In het digitale tijdperk slaan we veel informatie op in digitale bestanden. Het bestandsformaat is vaak herkenbaar aan het deel van de bestandsnaam achter de punt (bijvoorbeeld `handreiking.pdf` waarbij het bestandsformaat PDF is). Bestandsformaten zijn er voor allerlei typen bestanden, van tekst-documenten tot audio en video bestanden. Het vijf-sterrenmodel van Tim Berners-Lee is een algemeen geaccepteerd model om de mate van herbruikbaarheid aan te geven, waarbij vijf sterren het meest herbruikbaar scenario weergeeft. ‘Formele open standaarden’ zijn te vinden via de lijsten van Forum Standaardisatie. Voor deze standaarden geldt het ‘pas toe of leg uit’ principe.

*Hoe ver moet je gaan bij de inspanningsverplichting om de gevraagde informatie in een open standaard en open formaat te verstrekken als de informatie nog niet gedigitaliseerd is?*

De Wet hergebruik van overheidsinformatie behelst geen verplichting tot digitaliseren specifiek voor hergebruik, wel een inspanningsverplichting. Het is dus de bedoeling dat de gevraagde informatie zoveel mogelijk via elektronische weg en in herbruikbaar formaat wordt verstrekt. Er wordt hier bij de ontwikkelingen van informatiesystemen steeds vaker rekening mee gehouden. Steeds meer zullen deze systemen faciliteren dat documenten via elektronische weg en in een open formaat geleverd kunnen worden. Daar waar nog sprake is van ‘oude’ systemen kunnen deze eisen worden meegenomen in de aanbesteding voor een nieuw systeem.

*Hoe ver gaat de inspanningsverplichting voor het digitaliseren? Stel je hebt documenten in 1998 gescand. Is dat goed genoeg?*

Dat hangt ervan af of het voldoet aan artikel 5 van de wet: Is de informatie beschikbaar in een open en machine leesbaar formaat, en voldoet het aan formele open standaarden? Hier gaat het om een inspanningsverplichting. Er wordt aangeraden om als het een niet te grote inspanning is de documenten opnieuw in te scannen.

### Verstrekking

*Mag data worden bewerkt voor verstrekking?*

Bij verstrekking voor hergebruik gaat het om de ‘ruwe’ gegevens, dat wil zeggen de gegevens zoals die bij de

instelling aanwezig zijn. Als er een bewerking van de ruwe data plaatsvindt, dient die te passen binnen de publieke taak van de instelling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het begrijpelijker maken van data. De wijze waarop de data ter beschikking worden gesteld valt niet onder het begrip ‘bewerken’. Zo oordeelde de Autoriteit Consument & markt (ACM) dat het kosteloos of tegen een geringe vergoeding verstrekken van de ‘kale’ voertuiggegevens van de RDW, onder andere via de ‘online voertuiginformatie’ geen economische activiteit is. Het gaat hier namelijk om het toegankelijk maken van publieke informatie. Daarom is de wet Markt en Overheid niet van toepassing.

Ook is bij het bewerken van informatie van belang dat als er een bewerking of verrijking van de data plaatsvindt die ook door een andere partij had kunnen worden gedaan. Het product of de dienst moet onder gelijke voorwaarden in de markt moet worden gezet. Dit betekent dat een met een publieke taak belaste instelling hiervoor de juiste kosten in rekening moet brengen omdat anders de markt kan worden verstoord. Daarnaast moeten de onderliggende ruwe data openbaar zijn, zodat er een gelijk speelveld ontstaat met andere partijen.

*Houdt de richtlijn ook een verplichting in om de kwaliteit van gegevens te vergroten voorafgaand aan verstrekking voor hergebruik?*

De wet omvat nadrukkelijk geen verplichting tot het bijwerken van de kwaliteit van gegevens alvorens verstrekking. Uitgangspunt is dat de gegevens zoals ze aanwezig zijn bij de met een publieke taak belaste instelling beschikbaar worden gesteld, dus ook met die kwaliteit die ● ●

## OPEN OVERHEID

nodig is om de publieke taak te kunnen uitvoeren. De met een publieke taak belaste instelling is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van data. Het verstrekken van data kan de kwaliteit ten goede komen door terugmeldingen op de verstrekte informatie, vereiste is dan wel dat de instelling in een terugmeld mechanisme voorziet.

### Tarieven

#### *Mogen instellingen kosten in rekening brengen?*

Instellingen mogen ervoor kiezen om de informatie gratis aan te bieden of tegen een vergoeding. Als zij een vergoeding vragen voor hun diensten, dan bedraagt de vergoeding maximaal de marginale kosten van vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van de informatie.

#### *Uitzonderingen*

Dit is anders voor het Kadaster, de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) en de Kamer van Koophandel (KvK): in de wet is opgenomen dat deze instellingen redelijke kosten in rekening mogen brengen om kostendekkend te kunnen blijven werken. Ook geldt een uitzondering voor musea en bibliotheken. Deze instellingen zijn voor hun voortbestaan deels afhankelijk van deze inkomsten. Daarom mogen zij de kosten in rekening brengen die zij maken voor de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, conservering en vereffening van rechten, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.

In tegenstelling tot wat hier eerder vermeld stond, geldt deze uitzondering niet voor archieven. Excuses voor eventuele verwarring die hierdoor is ontstaan.



#### *Wat zijn marginale kosten?*

Marginale verstrekingskosten zijn de kosten voor een extra verstrekking, voor de vermenigvuldiging en verspreiding van een document of informatiedrager. Dit betekent dat de kosten van de informatiedrager mogen worden doorberekend (dvd, usb-stick). Bij elektronische verstrekking is het lastiger om kosten door te berekenen dan eerder bij papier. Het gaat om de kosten van het verstrekken, niet de kosten van het digitaliseren.

### Digitaliseren van documenten

#### *Mogen archieven de kostprijs voor het digitaliseren doorbereken in het tarief?*

Nee. Voor archieven geldt ook artikel 9, lid 1 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie: 'De met een publieke taak belaste instelling brengt voor het hergebruik van informatie ten hoogste de marginale kosten van vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding in rekening.'

#### *Als archieven bepaalde informatie als gevolg van een verzoek wel gaan digitaliseren, wie gaat dat dan betalen?*

Op grond artikel 14 van de Archiefwet kunnen archiefbescheiden kosteloos worden geraadpleegd en gebruikt. Verzoekers kunnen dus ter plekke de archiefbescheiden zelf digitaliseren (bijvoorbeeld door digitale fotografie), waarbij de nodige voorzorgen moeten worden genomen voor behoud van de originelen. Als het gaat om een omvangrijk aantal archiefbescheiden (bijvoorbeeld reeksen en series), kunnen met de archiefinstelling afspraken worden gemaakt over de beschikbaarheid van ruimte en apparatuur. De archiefinstelling mag voor het digitaliseren of het gebruik van apparatuur niet meer in rekening brengen dan de marginale verstrekingskosten.

#### *Kunnen de kosten van het digitaliseren van het eerste verzoek om de informatie in rekening worden gebracht terwijl daarna de informatie (bijna) gratis wordt aangeboden?*

Nee. Alle verzoeken om hergebruik moeten op dezelfde wijze worden behandeld, de Wet hergebruik kent een verbod op het maken van onderscheid. Bovendien worden ● ● ●

## OPEN OVERHEID

op verzoek gedigitaliseerde stukken in de praktijk niet bewaard, als het gaat om een beperkt aantal stukken uit een archiefblok, omdat dat nogal kostbaar is. Het heeft niet veel zin om 'plukjes' te bewaren voor later gebruik. Praktisch gezien komt het vrijwel niet voor dat er meer opeenvolgende verzoeken zijn voor dezelfde archiefbescheiden. Voor archiefbescheiden die op initiatief van de instelling zelf worden gedigitaliseerd is het de bedoeling dat er geen kosten worden berekend.

*Kan er in dat geval dan wel een verdeelsleutel worden bedacht, zodat alle hergebruikers meebetalen aan de digitalisering in plaats van alleen de eerste verzoeker?*

Nee. Zie antwoord op de twee vorige vragen.

*Kan dit leiden tot twee verschillende tarievenregimes: een voor al gedigitaliseerde documenten en een andere voor nog te digitaliseren documenten?*

Nee.

### Privacy

*In hoeverre moeten met een publieke taak belaste instellingen borgen dat privacyschending niet mogelijk is door het hergebruik van gegevens?*

Met een publieke taak belaste instellingen zijn gebonden aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Als verantwoordelijke voor gegevens die vallen onder de Wbp hebben deze instellingen een zorgplicht. Dat wil onder meer zeggen dat deze instellingen geen data vrijgeven die persoonsgegevens bevatten. De met een pu-

blieke taak belaste instelling dient dan ook de systemen en processen op orde te hebben om te waarborgen dat persoonsgegevens niet worden vrijgegeven en daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de bescherming van persoonsgegevens.

Het vrijgeven van data voor hergebruik vereist veel zorgvuldigheid. Het is namelijk niet uit te sluiten dat de hergebruiker de data vrijelijk kan koppelen aan andere data waardoor mogelijk persoonsgegevens ter beschikking komen. Het is daarom zinvol om de hergebruiker te informeren over de mogelijke risico's dat zijn handelingen kunnen leiden tot een inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens.

### Aansprakelijkheid en misbruik

*Ben ik als overheid aansprakelijk als gegevens die zijn verstrekt niet kloppen?*

Belangrijk is om in het kader van aansprakelijkheid bij het beschikbaar stellen van de data ook de context te beschrijven. Met welk doel worden de data verzameld, met welk doel worden ze door de instelling zelf gebruikt, hoe vaak worden ze bijgewerkt, wie is de eigenaar van de gegevens. Meer over aansprakelijkheid lees je in de handreiking op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl).

Daarnaast wordt het gebruik van open licenties aanbevolen, zoals Creative Commons Zero. Met deze verklaring geeft de met een publieke taak belaste instelling toestemming om de data te gebruiken voor alle doeleinden zonder aansprakelijk te zijn voor de eindproducten op basis van die data. Voor veel met een publieke taak belaste instellingen is dat van belang.

*Hoe voorkom je dat commerciële partijen misbruik maken van de gratis ter beschikking gestelde data van archieven?*

Bijvoorbeeld door de data één op één over te nemen in een app waarvoor andere gebruikers dan weer moeten betalen. Dat partijen op een of andere manier data aanbieden die van de overheid afkomstig is, is specifiek de bedoeling van de Wet hergebruik. Het doel van hergebruik is dat bedrijven meerwaarde creëren met de informatie, de informatie combineren met andere data en daar een product of dienst van maken, en daar dan ook geld voor vragen. Als commerciële partijen de data één op één overnemen waardoor het lijkt alsof zij de aanbieder partij zijn dan kan mogelijk sprake zijn van misleiding waarvoor andere regels gelden.

*Kan ik zomaar alle openbare gegevens vrijgeven voor hergebruik?*

Eenmaal openbaar komen gegevens in aanmerking voor hergebruik na een verzoek. Wel is van belang te weten of de met een publieke taak belaste instelling wel beschikt over het intellectueel eigendomsrecht op de gegevens. In sommige gevallen mogen deze rechten niet worden uitgeoefend. Dan is er nog een categorie waarbij de met een publieke taak belaste instellingen over de rechten beschikken. Hier geldt dat als het eenmaal één keer beschikbaar is gesteld er geen aanspraak meer op de rechten mag worden gedaan.

De moeilijkheid zit vooral in gegevens waarvan het niet zeker is bij wie de rechten rusten of die verzameld zijn uit verschillende gegevens van verschillende partijen. Hierbij geldt dat deze gegevens alleen beschikbaar mogen worden gesteld als de rechten bijvoorbeeld zijn overgedragen door middel ● ● ●

## OPEN OVERHEID

van een overeenkomst of bij inkoopvoorwaarden. Als dit niet is gebeurd en de data wordt toch vrijgegeven dan bestaat hier een aansprakelijkheidsrisico vanwege inbreuk op rechten van derden. Voorafgaand aan het geven van toestemming voor hergebruik zou dus goed moeten worden gekeken naar mogelijke rechten van derden. Ook hierover lees je meer in de handreiking op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl).

### Culturele instellingen

*Culturele instellingen hebben in tegenstelling tot andere met een publieke taak belaste instellingen een discretionaire bevoegdheid om verzoeken af te wijzen. Zit er een limiet aan af te wijzen verzoeken?*

Een verzoek tot hergebruik kan in het geval van een culturele instelling worden afgewezen als er sprake is van een onevenredig grote inspanning die verder gaat dan een eenvoudige handeling om de informatie herbruikbaar ter beschikking te stellen. Hierbij kan worden gedacht aan erg omvangrijke verzoeken om informatie die nog niet digitaal beschikbaar is of documenten die gezien hun staat enkel inzage mogelijk maken, omdat ze te kwetsbaar zijn (bijvoorbeeld oude manuscripten). Deze voorbeelden geven een indicatie van de limiet.

*Culturele instellingen krijgen subsidie, zonder dat daarin wordt meegenomen dat de informatie voor hergebruik moet zijn. Komen die gegevens dan toch voor hergebruik in aanmerking?*

In beginsel wel, hierbij is het antwoord op de vraag van belang of de subsidie ontvangende partij een met een publieke taak belaste instelling is. Verder moet de subsidieverstrekker in de subsidiebeschikking de verplichting opnemen van het



terugleveren van alle relevante data die wordt verzameld in het kader van de subsidie. Dit kan in de opdrachtverlening en contracten. Dit geldt ook voor uitbestede diensten. Een voorbeeld hiervan zijn afvalophaaldiensten binnen een gemeente. In contracten met een afvalophaaldienst kan worden opgenomen dat de informatie over wanneer afval wordt opgehaald terug wordt geleverd aan de opdrachtgever en dat de opdrachtgever eigenaar van de gegevens is.

### Archivering

*Hoe verhoudt de vernietigingsplicht uit de Archiefwet zich tot hergebruik?*

De wet verplicht niet tot het bewaren van documenten specifiek met hergebruik tot doel. Ook kan een instelling niet worden verplicht bepaalde informatie of documenten te blijven verzamelen, vervaardigen of opslaan.

### *Vallen datasets onder de Archiefwet?*

Ja, want het zijn archiefbescheiden in de zin van de wet, ongeacht aard en vorm.

# Juridische omzetting van de richtlijn in België

De omzetting van de richtlijn in Belgische wetgeving impliceert een omzetting op zowel het federale niveau als op het niveau van de deelstaten.

De richtlijn 2013/37/EU zal in de loop van 2015 worden omzet.

De richtlijn hergebruik van overheidsinformatie is een Europese richtlijn. Deze richtlijn is in 2003 geïntroduceerd en heeft als doel het bevorderen van het beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie door overheidsinstellingen zodat andere partijen, burgers en bedrijven, deze informatie kunnen gebruiken voor allerhande creatieve en innovatieve toepassingen. De basis is dat openbare overheidsinformatie in aanmerking komt voor hergebruik. Daarbij kan het gaan om documenten, gegevens of datasets. Deze kunnen door derden worden hergebruikt in apps, visualisaties, analyses en combinaties met andere data. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en kan mogelijk economische meerwaarde worden gerealiseerd.

De oorspronkelijke doelstellingen van de richtlijn van 2003 waren de volgende:

- 0 een algemeen kader vast te stellen voor rechtvaardige, evenredige en niet-discriminerende hergebruikvoorwaarden;
- 0 de concurrentievervalsing op de gemeenschapsmarkt te beperken;
- 0 het vergemakkelijken en bevorderen van het hergebruik van overheidsinformatie voor de oprichting van informatieproducten en -diensten door private ondernemingen om informatie met toegevoegde waarde te produceren;
- 0 moderne toegangsmiddelen tot informatie en kennis te ontwikkelen.

De herziening van de richtlijn brengt het volgende met zich mee:

- 0 de verplichting om alle documenten van overheidsdiensten herbruikbaar te maken, onder voorbehoud van de door de nationale regels en de richtlijn voorziene uitzonderingen;
- 0 de uitbreiding van het toepassingsgebied tot de bibliotheken – met inbegrip van de universitaire bibliotheken –, de musea en de archieven;
- 0 meer transparantie;
- 0 de aanmoediging om open licenties te gebruiken;
- 0 het gebruik van een machinaal leesbaar open source-formaat, met metadata die gemakkelijk te hergebruiken zijn;
- 0 vergoedingen voor de transparante terbeschikkingstelling en verspreiding, indien mogelijk beperkt tot de marginale kosten voor hun vermenigvuldiging. Wanneer vergoedingen hoger liggen dan de marginale kosten, moeten ze worden vastgesteld aan de hand van objectieve, transparante en controleerbare criteria. De lidstaten zouden de vaststellingcriteria kunnen bepalen voor vergoedingen die hoger liggen dan de marginale kosten, ofwel in de nationale regelgeving, ofwel door het aanstellen van de gepaste deskundige instantie(s) bevoegd voor het bepalen van de bovengenoemde criteria;
- 0 rechtsmiddelen met de mogelijkheid tot beroep bij een onpartijdige instantie van herbehandeling, die losstaat van het mechanisme van de lidstaat dat de criteria vaststelt voor vergoedingen die de marginale kosten overstijgen;