

Inbreng gezamenlijke provincies

Consultatie Wet implementatie open datarichtlijn

De gezamenlijke provincies hebben kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging van de Wet hergebruik overheidsinformatie, als implementatie van de Europese Open Datarichtlijn in Nederlandse wetgeving. Zij onderschrijven het belang van deze wetswijziging in het kader van transparantie van de overheid en leveren daarom graag een bijdrage aan de internetconsultatie.

Bestuurlijk kader

In het bestuurlijk vastgestelde "Manifest open data" hebben de gezamenlijke provincies hun bestuurlijke ambitie op het gebied van open data verwoord: "We bieden data actief als open data aan, tenzij er aantoonbare redenen zijn om bepaalde datasets niet of beperkt als open data aan te bieden.". Daarbij zijn drie "aantoonbare redenen" genoemd die aanleiding kunnen zijn om data niet actief als open data aan te bieden:

1. Juridische redenen: Data kan om juridische redenen uitgesloten worden van ontsluiting als open data. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met privacy, auteursrecht, concurrentie of aansprakelijkheid.
2. Kwalitatieve redenen: De data moeten van een zodanige kwaliteit zijn dat ze geschikt zijn voor hergebruik. Zijn de data vanwege een gebrekkige kwaliteit niet geschikt voor hergebruik? En is die kwaliteit ook niet tegen redelijke inspanning op een acceptabel niveau te brengen? Dan is dit een reden om de gegevens niet als open data aan te bieden.
3. Financiële redenen: Aan het ontsluiten van data zijn vaak kosten verbonden. Daarom is het belangrijk dat we afwegen of het het geld waard is om een dataset openbaar te maken. Hoe verhoudt de toegevoegde waarde van het openbaar maken zich tot de investering? Dit kan ook betekenen dat we niet alle data kunnen aanbieden als open data. We kiezen dus steeds welke datasets we ontsluiten en welke (nog) niet.

Op basis van de definitieve wijzigingstekst van de Wet hergebruik overheidsinformatie zullen provincies bepalen of en in hoeverre er een wettelijke reden is om de beschreven bestuurlijke ambitie bij te stellen.

Inhoudelijke opmerkingen

De gezamenlijke provincies hebben de volgende opmerkingen en vragen bij de voorgestelde wetswijziging:

Opmerkingen t.a.v. de Begripsbepaling:

- *Bibliotheek*: hiervoor wordt een 'eigen definitie' gehanteerd. Er is ook de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Waarom wordt hier niet naar verwezen?
- *Document*: volgens de concepttekst een "door een met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel of deel van vastgelegde gegevens, dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van die instelling of overheidsonderneming." Is dit de definitie zoals uit de Woo? En let op: een gegevensverzameling wordt hier document genoemd. Deze opvatting lijkt afkomstig uit de wereld van informatiebeheer, waar geen onderscheid bestaat tussen een ruwe set gegevens en bewerkte gegevens die gebruikt worden voor informatieproducten.
- *Formele open standaard*: volgens de concepttekst een "vrij beschikbare standaard of norm die schriftelijk is vastgesteld, met vermelding van specificaties voor de vereisten van de manier waarop de interoperabiliteit van de computerprogramma's moet worden gegarandeerd". Door wie wordt deze standaard vastgesteld (Forum Standaardisatie/ISO/ NEN/bij ministerieel besluit/enz.? En als dit meerdere organen zijn: wie is verantwoordelijk voor welke open standaard?

- *Dynamische gegevens*: volgens de concepttekst “digitale documenten die direct of in real time worden geactualiseerd”. Wat is in deze definitie het verschil tussen direct en realtime?
- *Machinaal leesbaar formaat*: volgens de concepttekst een “bestandsformaat dat zodanig is gestructureerd dat computerprogramma’s specifieke gegevens en hun interne structuur gemakkelijk kunnen identificeren, herkennen en extraheren”. Het gaat niet alleen om herkennen en extraheren: het direct kunnen toepassen van de data is bij uitstek het voordeel van het machinaal leesbaar formaat.

Opmerkingen en vragen t.a.v. Artikel 2:

- “Spant de met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming zich in om...”: wat betekent inspannen? Als de leveranciers weigert de gegevens beschikbaar te stellen, ondanks een verzoek vanuit de provincies, is dan toch aan de inspanning voldaan? Of kunnen we deze wet inzetten om de gegevens alsnog ter beschikking te krijgen en dus toch open aan te bieden?
- “Dat die documenten en bijbehorende gegevens zoveel mogelijk zonder beperkingen voor hergebruik beschikbaar worden gesteld, of ten behoeve van algemeen hergebruik zonder beperkingen aan de met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming ter beschikking worden gesteld. Rechten van derden die rechthebbende zijn in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet, worden bij de uitvoering van deze wet gerespecteerd.”. De formulering is ambigu: stellen we nu wel of niet documenten en bijbehorende gegevens beschikbaar? Wat betekent in juridische zin de zinsnede “zoveel mogelijk”? Welk belang prevaleert? De rechten van belanghebbenden of gegevens zonder beperkingen voor hergebruik beschikbaar stellen?
- “In het zevende lid (nieuw) wordt na telkens na “documenten” ingevoegd “ of gegevens” en na “met een publieke taak belaste instelling” ingevoegd “, overheidsonderneming, onderwijsinstelling, onderzoeksinstelling of organisatie die onderzoek financiert”: waarom wordt dit hier op deze manier geformuleerd? In de definitie wordt toch al gezegd dat gegevens documenten zijn? Hoe verhoudt zich dit tot de nieuwe Archiefwet 2021, die inmiddels in behandeling is, en de Wet open overheid?

Opmerkingen en vragen t.a.v. Artikel 5:

- “Voor zover dit mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vergt”: De intentie van de Open Data Richtlijn is om te bevorderen dat meer data die publieke waarde heeft actief openbaar wordt gemaakt. Daarvoor is vanzelfsprekend een inspanning nodig van de bestuursorganen waarop de wet betrekking heeft. Wanneer is deze inspanning in juridische zin “onevenredig” groot, en wanneer is deze in juridische zin “passend”?
- “Een met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan de met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens.”. Deze verplichting lijkt op die in het kader van de Wet open overheid. Bestuursorganen worden steeds meer belast met dergelijke verplichtingen, maar worden hiervoor niet financieel gecompenseerd vanuit de wetgever. Daar komt bij dat de verplichting vaak niet helder wordt vastgelegd (bijvoorbeeld in het BBV), waardoor het bestaan van de verplichting onvoldoende bekend is bij bestuursorganen. Hoe wordt deze nieuwe verantwoordingsverplichting vastgelegd in wet- en regelgeving, en is het Rijk bereid om de benodigde extra inspanning te compenseren in het kader van de Financiële verhoudingenwet?

Opmerking t.a.v. Artikel 5b. Specifieke hoogwaardige gegevensset:

- "In aanvulling op artikel 5a, worden specifieke hoogwaardige gegevenssets door met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming uit eigen beweging beschikbaar gesteld voor hergebruik": deze passage is onduidelijk. Data/gegevens zijn specifiek benoemd, maar moeten uit eigen beweging beschikbaar worden gesteld. De wet zou helder moeten zijn: de betreffende gegevens worden vooraf benoemd en beschikbaar gesteld, of het aanbieden van data wordt overgelaten aan "eigen beweging".
- De verplichting zou o.i. moeten gelden voor deze specifieke sets die zijn voorgeschreven, "eigen beweging" zou moeten gelden voor overige gegevenssets.
- In lijn met de common ground gedachte is het wenselijk dat data zoveel mogelijk via standaard kanalen bij de bron aangeboden wordt.

Opmerkingen en vragen t.a.v. Artikel 6:

- "...aan hergebruik van de broncode van een computerprogramma de voorwaarde wordt verbonden dat de broncode van een uitgegeven afgeleid werk of daaraan toegevoegde broncodes of computerprogramma's beschikbaar worden gesteld onder dezelfde of vergelijkbare voorwaarden als de oorspronkelijke broncode." Valt een broncode wel onder een document zoals bepaald in eerdere definities? In het voorgaande (incl. de begripsbepaling) staat niet dat computercode hierbij hoort.
- "Voorwaarden worden voor zover mogelijk gesteld in de vorm van een standaardlicentie, waarmee wordt bedoeld een reeks vooraf bepaalde voorwaarden voor hergebruik, in een digitaal formaat dat elektronisch kan worden verwerkt en dat verenigbaar is met gestandaardiseerde openbare licenties die op het internet vrij beschikbaar zijn.": wordt hier bedoeld op voorwaarden op te stellen door het bestuursorgaan zelf, of komen hier landelijke richtlijnen voor?

Opmerkingen en vragen bij Artikel 9:

- "Gegevens die vallen onder de werking van de artikelen 5b en 5c, worden kosteloos ter beschikking gesteld ten behoeve van hergebruik." Dit is niet gebruikelijk: bij de Wet open overheidsinformatie is bijvoorbeeld een ministerieel besluit in voorbereiding voor maximale tarieven t.b.v. verstrekking van afdrukken van documenten. Het lijkt verstandig om in dit kader een fair-use principe te introduceren. Bestuursorganen streven er uiteraard naar om informatie en documenten om niet ter beschikking stellen. Het wordt echter een ander verhaal als het aanbieden van deze gegevens kosten met zich mee brengt. Want: data aanbieden gaat via technische oplossingen (bijvoorbeeld dataplatformen zoals Azure, AWS etc) en die rekenen kosten voor datagebruik. Als data in bulk en middels api's worden aangeboden en het gaat om 'realtime en/of big data' kan dat behoorlijk kostbaar worden. Hier komt het grote verschil tussen 'documenten' en small data versus big data/streamingdata/realtime data aan de orde. Voor de eerste orde kan het kosteloos ter beschikking stellen redelijk gemakkelijk. Voor de tweede orde wordt dit veel complexer.
- Bij lid 4 staat dat er wel 'marginale' kosten in rekening gebracht mogen worden. Wat wordt hiermee bedoeld?
- "Onze minister stelt objectieve, transparante en controleerbare criteria vast op grond waarvan de kostenberekening als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, plaatsvindt": waar en wanneer kunnen we deze dan tegemoet zijn? Het ligt in de rede om een ministerieel besluit te laten nemen dat regels stelt aan kosten die bestuursorganen in rekening kunnen brengen, op een vergelijkbare manier als het Besluit tarieven open overheid dat recent in consultatie is gegaan. Zo'n besluit zou ook in consultatie moeten worden gebracht.