

Vergaderjaar 2014–2015

34 123

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 februari 2015

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Uitbreiding van de reikwijdte	3
3.	Een recht op hergebruik	3
4.	Wijze van terbeschikkingstelling	5
5.	Tarieven	5
6.	Overige wijzigingen	6

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Regels over het hergebruik van overheidsinformatie. Het wetsvoorstel vloeit voort uit Richtlijn 2013/37/EU tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Graag willen zij de regering een aantal vragen stellen.

Bij de omzetting van de Richtlijn uit 2003 in de Nederlandse wetgeving is gekozen voor de Wet openbaarheid van bestuur. De leden van de VVD-fractie vonden het toen een logische keuze van de regering om de richtlijn voornamelijk in de bestaande Wet openbaarheid van bestuur te implementeren. Thans kiest de regering, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, voor een aparte wet, te weten de Wet hergebruik van overheidsinformatie. De leden van de VVD-fractie delen het standpunt van de regering dat het onwenselijk is om een steeds complexer wordend hoofdstuk in de Wet openbaarheid van bestuur te

behouden, dat qua toepassingsbereik niet aansluit bij de rest van de wet. Zij zijn het er dan ook mee eens dat met het onderhavige wetsvoorstel de regels die specifiek zien op het gebruik van openbare overheidsinformatie in een eigen wet worden ondergebracht.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel voor de wet hergebruik van overheidsinformatie. Deze leden begrijpen dat met deze wet een aantal artikelen uit de wet openbaarheid van bestuur in een afzonderlijke wet wordt ondergebracht en een Europese wijzigingsrichtlijn geïmplementeerd wordt.

Dit wetsvoorstel leidt bij de leden van de PvdA-fractie nog tot enkele vragen, die ze graag aan de regering voorleggen. Overigens zien deze leden uit naar de beantwoording van hun vragen en de intensivering van het beleid op het gebied van open data.

Zo zijn deze leden warme pleitbezorgers voor het zoveel mogelijk actief ter beschikking stellen van beschikbare informatie bij overheden en andere instellingen met een publieke taak, ook wel bekend onder de term open data. Deze leden zouden graag van de regering horen hoe het de samenhang ziet tussen dit wetsvoorstel en de initiatieven op het gebied van open data. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af wanneer de regering het gerechtvaardigd om een vergoeding te vragen voor de verstrekking en wanneer dat achterwege zou moeten blijven.

Nu er al 10 jaar artikelen over het hergebruik van overheidsinformatie in de wet openbaarheid van bestuur opgenomen zijn zouden de leden van de PvdA-fractie graag meer inzicht krijgen in de mate waarin verzoekers zich op deze artikelen beroepen.

De leden van de SP-fractie hebben voorliggend wetsvoorstel met belangstelling gelezen. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen en opmerkingen. Allereerst merken deze leden op dat zij van mening zijn dat overheidsinformatie openbaar moet zijn, tenzij er goede redenen bestaan anders te beslissen.

De regering stelt dat er overheidsinstanties zijn die de totale kosten van hergebruik van informatie proberen terug te verdienen. Genoemde leden vragen welke overheidsinstanties dat op dit moment doen. Voorts vragen zij hierbij aan te geven welke reden deze overheidsinstanties hiervoor geven. Kan per instantie worden aangegeven waarom dit, in dat specifieke geval, onwenselijk is?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen. De leden van de CDA-fractie vragen, of de evaluatie van de richtlijn in 2009 ook 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?

Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik (TK 34 106). In het voorliggende wetsvoorstel zit de mogelijkheid voor verzoekers om een dwangsom te innen indien niet op tijd wordt beslist op het verzoek. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wob wordt die mogelijkheid juist geschrapt.

In de tweede plaats vragen de leden van de CDA-fractie, hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatiefvoorstel Wet open overheid van de leden Voortman en Schouw (TK 33 328).

De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2013/37/EU. Zij waarderen de poging om de bij de overheid berustende informatie breder en laagdrempeliger beschikbaar te stellen, maar hebben nog enige

vragen. Dit mede doordat, in tegenstelling tot bij de wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik (TK 34 106), in de toelichting niet wordt ingegaan op de verhouding tot de eveneens aanhangige Wet open overheid.

2. Uitbreiding van de reikwijdte

Nu als gevolg van de Richtlijn de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid, krijgen de leden van de VVD-fractie 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?

In de memorie van toelichting staat dat in de wijzigingsrichtlijn musea, bibliotheken en archieven niet worden gedefinieerd. Het is dan ook aan de lidstaten daar nader invulling aan te geven en daarmee duidelijkheid te verschaffen aan instellingen die een publieke taak uitoefenen over de op hen toepasselijke regels. In hoeverre wordt er overleg met deze instellingen gevoerd over de toepasselijkheid van de wet? Wat als instellingen van mening zijn dat de wet niet op hen van toepassing is? Hebben deze instellingen dan bezwaar- en beroepsmogelijkheden? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie zien dat de wijzigingsrichtlijn zorgt voor toevoeging van culturele instellingen als musea, bibliotheken en archieven, maar met de nodige beperkingen. Daarom willen deze leden van de regering graag enkele concrete voorbeelden van informatie die op basis van deze wet verstrekt zou moeten worden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoeveel tijd semipublieke instellingen, zoals scholen, kwijt zullen zijn om informatie openbaar te maken. Voorts vragen zij aan te geven hoever deze openbaarmaking gaat. Zo vragen zij of dit bijvoorbeeld kan gaan om geanonimiseerde cijferlijsten van leerlingen of gemiddelden per klas of school. Daarnaast vragen zij de regering per sector in beeld te brengen wat de gevolgen zijn van uitbreiding van de reikwijdte van de wet. Genoemde leden doelen daarbij niet enkel op het tijdsbeslag maar vooral op de maatschappelijke consequenties. Daarbij noemen de leden van de SP-fractie als voorbeeld de controverse over het openbaar maken van sterftcijfers van ziekenhuizen waarbij discussie ontstond over de waarde van die gegevens zonder dat deze in de juiste context zijn gezet. Zij vragen of dergelijke discussies zich ook voor kunnen doen na aanneming van deze wet in de sectoren publieke omroep, onderwijs, huisvesting, cultuur en in de zorg in bredere zin. Voorts vragen zij per sector op een rijtje te zetten welke mogelijke discussies dit zijn. Genoemde leden vragen of het in dat licht niet verstandig zou zijn om per sector aan te geven welke gegevens openbaar gemaakt dienen te worden en dit vast te leggen in een AMvB.

De leden van de CDA-fractie onderkennen het belang dat in de wet de aansluiting met de ontwikkeling van het begrip «openbaar lichaam» in de richtlijn wordt gewaarborgd. Wel vragen deze leden, of de dynamische verwijzing in het wetsvoorstel naar de definitie van het begrip «openbaar lichaam» in de hergebruikrichtlijn in de praktijk voldoende duidelijkheid geeft.

3. Een recht op hergebruik

De gewijzigde richtlijn is niet van toepassing, zo lezen de leden van de VVD-fractie, indien het informatie betreft die niet openbaar is gemaakt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of een andere wet. Betekent dit in feite dat er eerst een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur

moet worden gedaan? Betekent dit voorts dat als op grond van de Wet openbaarheid van bestuur dan wel een andere wet geen informatie wordt verkregen, hergebruik niet is toegestaan? Wat is nu de relatie tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet hergebruik van overheidsinformatie? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de beslissing over openbaarheid van informatie nadrukkelijk een aangelegenheid van de lidstaten is en dat daarvoor de toegangsregelingen van de lidstaten van toepassing zijn. De leden van de VVD-fractie 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. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe vaak er gebruik gemaakt van de discretionaire bevoegdheid om gegevens te weigeren. In de nieuwe richtlijn is de verplichting opgenomen om overheidsinformatie ter beschikking te stellen, tenzij zich een uitzonderingsgrond voordoet. Op dit moment is er nog de discretionaire bevoegdheid om dit te weigeren.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke instanties op dit moment hergebruik van gegevens weigeren. Voorts vragen deze leden per instantie aan te geven waarom dit wordt geweigerd. Zij vragen hierbij aan te geven of het bezwaren van praktische of principiële aard zijn.

De regering stelt, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat «ruimere mogelijkheden voor het hergebruik van het openbaar cultureel materiaal ondernemingen in staat [stelt] het potentieel ervan te benutten en daarmee bij te dragen aan economische groei en werkgelegenheid». De Europese Commissie constateert, dat er op dit punt grote verschillen zijn tussen lidstaten. Welke positie neemt Nederland in op dit gebied, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Betekent de «minimumharmonisatie» die de wijzigingsrichtlijn voorschrijft, een grote verandering of juist continuïteit in de Nederlandse praktijk?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de noodzaak van een uitzondering die de richtlijn maakt voor musea, bibliotheken en archieven. «De totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten [mogen] de kosten van de verzameling, productie, vermenigvuldiging, verspreiding, conservering en vereffening van rechten, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen niet overstijgen. Welke consequenties heeft het voorliggende wetsvoorstel voor musea, bibliotheken en archieven, die door vermindering van subsidies zelf steeds meer financieringsstromen moeten aanboren, zo vragen deze leden. Kan de regering inzicht geven in de praktische gevolgen? En zijn de betreffende instellingen voorbereid op de voorliggende wetswijziging?

Heeft het voorliggende wetsvoorstel ook betrekking op bij overheidsarchieven in bewaring gegeven archieven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie, of de richtlijnen inzake hergebruik van overheidsinformatie ook gelden voor de Europese instellingen zelf. Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties vragen zich af of het klopt dat de regering geen waarde lijkt te zien in een algemene bepaling waarmee nadrukkelijk het recht op hergebruik van informatie gepostuleerd wordt, analoog aan artikel 1.2 Wet open overheid? Een dergelijke bepaling lijkt hen nuttig om de waarde van open data en hergebruik te benadrukken en sturend te zijn voor de invulling die daar door met publieke taak belaste instellingen aan gegeven wordt.

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties merken op dat in het wetsvoorstel steeds slechts musea en bibliotheken genoemd worden, maar in tegenstelling tot de implementatie in de Wet open overheid de archieven separaat in de Archiefwet geregeld worden. Wat is daarvoor de reden? Zou het voor de kenbaarheid van de wet niet duidelijker zijn de uitzondering, die nu voorkomt in het toegevoegde artikel 2b (Hergebruik) Archiefwet 1995, te verwerken in de relevante artikelen van de Wet hergebruik van overheidsinformatie?

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties constateren dat de Wet hergebruik van overheidsinformatie niet wordt uitgezonderd van de dwangsom-regeling, zoals nu voor de Wet openbaarheid van bestuur wel door de regering is voorgesteld. De hergebruikregeling valt nu nog onder de Wet openbaarheid van bestuur en daarmee potentieel onder de uitzondering van de dwangsomregeling. Dat zal straks niet meer zo zijn. Zij vragen zich af wat de daaraan ten grondslag liggende redenen zijn en waarom het ene type verzoek wel uitgezonderd zou moeten worden en het andere niet.

De leden van de D66- en GroenLinks-fracties zijn benieuwd hoe het voorstel omgaat met hergebruik van openbare informatie betreffende persoonsgegevens van derden. Zij kunnen in het wetsvoorstel noch de toelichting een expliciete bevestiging vinden 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.

4. Wijze van terbeschikkingstelling

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in de plicht van organisaties met een publieke taak om informatie (als zodanig) ter beschikking te stellen voor hergebruik, wel het gevaar schuilt dat deze organisaties zelf geen serieuze inspanning meer gaan leveren om het publiek te informeren op een voor het publiek hanteerbare wijze. Dit laatste vereist immers bijna altijd een waardetoevoeging in de vorm van toelichting, redigeren etc. Dit zou ertoe kunnen leiden dat publiek straks afhankelijk wordt van bedrijven (uitgevers) die wél een publieksgeschikt product maken maar waarvoor dan wel flink betaald moet worden. De essentie van de publieke taak – de verantwoordelijkheid van de overheid om zijn burgers zo goed als mogelijk te informeren en te betrekken – wordt daarmee overgelaten aan het bedrijfsleven, en de toegankelijkheid voor de burger wordt potentieel beperkt.

In verband hiermee vragen de leden van de CDA-fractie, hoe burgers straks nog 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. Bestaat niet het gevaar dat bron, eigenaarschap en vertrouwen zo op ongewenste wijze los van elkaar komen te staan?

5. Tarieven

De leden van de SP-fractie vragen de regering specifiek te zijn in haar claim dat het hergebruik van overheidsinformatie «welvaartsverhogend» is. Welke economische ontwikkelingen kunnen worden verwacht na aanneming van deze wet die zich op dit moment niet of in mindere mate voordoen? Kan de regering enkele voorbeelden geven? Voorts vragen genoemde leden 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.

Genoemde leden vragen de regering in kaart te brengen bij welke organisaties inkomstenderving optreedt wanneer de tarieven voor verstrekking van gegevens wordt verlaagd. Zij vragen de regering per instelling aan te geven welke «alternatieve dekking» wordt gevonden, of die «alternatieve dekking» inkomstenderving geheel afdekt en zo nee, welke gevolgen die heeft voor deze instelling.

6. Overige wijzigingen

Een beslissing op een verzoek om hergebruik moet, zo lezen de leden van de VVD-fractie, uiterlijk binnen vier weken worden genomen. Denkend aan het misbruik inzake de Wet openbaarheid van bestuur, vragen deze leden de regering in te gaan op de risico's van misbruik bij een verzoek om hergebruik. Hoe wordt dat risico ingeschat? Komt misbruik bij verzoeken om hergebruik reeds nu voor? Zo ja, in welke mate? In hoeverre is overwogen om de Wet dwangsom niet van toepassing te verklaren op de Wet hergebruik overheidsinformatie? De leden van de VVD-fractie willen met deze vragen niet de indruk wekken dat zij de Wet dwangsom willen uitzonderen. Voordat zij daarover een standpunt innemen, willen zij graag door de regering hierover worden geïnformeerd.

Overigens vragen 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. In hoeverre is de Algemene wet bestuursrecht op deze instellingen van toepassing? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Met het oog op eerlijke concurrentie is het verlenen van exclusieve rechten in principe niet toegestaan, tenzij deze noodzakelijk zijn voor het verlenen van een «dienst van algemeen belang». De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een verduidelijking van het begrip «dienst van algemeen belang». Wat wordt daar onder verstaan?

De leden van de SP-fractie hebben de indruk dat op dit moment verschillende instellingen verschillende eisen stellen aan het hergebruik van informatie. Dat wil de regering tegengaan, omdat zij uniformiteit nastreeft. De leden van de SP-fractie vragen de regering een opsomming te geven van verschillende voorwaarden, en zij vragen per voorwaarde aan te geven waarom welke instelling deze voorwaarde hanteert. Voor wat betreft de eis de bron te vermelden bij het hergebruiken van gegevens stelt de regering dat dit «eerder regel dan uitzondering moet zijn». Genoemde leden vragen de regering in welke gevallen zij van mening is dat er sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx