

# Position paper Wet implementatie Open data richtlijn

Johan Wolswinkel\*

6 februari 2024

## 1) *What's in a name?* Hergebruik en open data

De Open data richtlijn, die medio 2019 binnen de Europese Unie is aangenomen,<sup>1</sup> vervangt de Hergebruikrichtlijn uit 2003, die tussentijds in 2013 eenmaal is herzien.<sup>2</sup> Hoewel de benaming 'Open data richtlijn' wellicht een grote koerswijziging doet vermoeden, is toch met name sprake van een herschikking van het juridische regime inzake hergebruik van overheidsinformatie. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt hierover dat 'het zo herbruikbaar mogelijk aanbieden van gegevens voor iedereen' ook wel «open data» wordt genoemd. Open data stelt de ontvanger van die informatie in staat om op basis hiervan nieuwe (informatie)diensten en producten te ontwikkelen.

De uitbreiding die de Open data richtlijn verschaft ten opzichte van de eerdere Hergebruikrichtlijn is eerder stapsgewijs dan revolutionair. Zo worden voor bepaalde categorieën van overheidsinformatie de eisen ten aanzien van de wijze van beschikbaarstelling aangescherpt (niet slechts machinaal leesbaar, maar via zogeheten API's waarmee computers direct met elkaar kunnen communiceren). Ook wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid van 'klassieke' overheidsinstanties tot overheidsondernemingen (bv. in energiesector) en onderzoeksinstituten. Daarbij valt op dat de benadering die de richtlijn kiest, zeer incrementeel is. Zo mogen overheidsondernemingen zelf bepalen of zij hergebruik van hun informatie toestaan; enkel wanneer zij dat toestaan, zijn zij verplicht om de eisen van de richtlijn in acht te nemen. Eenzelfde benadering is twee decennia geleden gevolgd bij overheidsinstanties zelf: in 2003 mochten zij nog zelf bepalen of zij hergebruik toestonden, vanaf 2013 waren zij verplicht (op verzoek) hergebruik mogelijk te maken van openbare overheidsinformatie.

## 2) Hergebruik en openbaarmaking van overheidsinformatie

Bij zowel de Hergebruikrichtlijn als de Open data richtlijn is altijd benadrukt dat de Europese richtlijn geen afbreuk doet aan het recht van lidstaten om de toegang tot overheidsinformatie te reguleren. Hergebruik binnen de Open data richtlijn volgt daarmee het (nationale) regime van openbaarmaking: enkel overheidsinformatie die openbaar is gemaakt, kan in aanmerking komen voor hergebruik. In Nederland wordt die openbaarmaking met name gereguleerd door de Wet open overheid. Aanvankelijk was de Hergebruikrichtlijn geïmplementeerd in de voorganger van de Woo, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), maar sinds 2015 is hiervoor een eigen wet in het leven geroepen: de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) ('het kleine broertje van de Woo').

Hoewel conceptueel onderscheid kan worden gemaakt tussen openbaarmaking (waarbij geen eisen aan de kwaliteit van de beschikbaar gestelde informatie worden gesteld) en hergebruik (waarvoor een machinaal leesbaar formaat is aangewezen), zijn beide concepten nauw met elkaar verweven. Zo hebben verschillende lidstaten in het verleden aanleiding gezien om bij de implementatie van de Hergebruikrichtlijn tevens het openbaarmakingsregime te moderniseren, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de wijze van openbaarmaking. Tegelijk zijn er ook signalen geweest dat lidstaten (uit vrees

---

\* Prof. mr. dr. C.J. Wolswinkel is hoogleraar Bestuursrecht aan Tilburg University.

<sup>1</sup> Richtlijn 2019/1024 (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking).

<sup>2</sup> Richtlijn 2003/98/EG respectievelijk Richtlijn 2013/37/EU.

voor hergebruik van overheidsinformatie) hun openbaarmakingsregime juist hebben beperkt. Het is daarom van belang in het implementatieproces die samenhang tussen openbaarmaking en hergebruik nadrukkelijk in het vizier te houden, zelfs als sprake is van twee afzonderlijke stukken wetgeving.<sup>3</sup>

De Wet open overheid legt in dit verband al een verbinding met de Who door te vereisen dat documenten die openbaar worden gemaakt, bij voorkeur in een machinaal leesbaar formaat ter beschikking worden gesteld. De voorgestelde Wet implementatie Open data richtlijn zorgt voor een verdere versterking: waar de Open data richtlijn zelf al verplicht om bepaalde *high-value datasets* actief (uit eigen beweging) beschikbaar te stellen, bevat het wetsvoorstel een inspanningsverplichting om ter uitwerking van het 'open by design' principe ook andere overheidsinformatie zoveel mogelijk actief beschikbaar te stellen voor hergebruik. Met deze nadruk op actieve beschikbaarstelling vallen openbaarmaking en beschikbaarstelling ten behoeve van hergebruik steeds meer samen.

De verwevenheid tussen openbaarmaking en hergebruik doet zich ook gelden bij het spanningsveld tussen openbaarmaking en privacy. Hoewel privacyoverwegingen zich op grond van de Wet open overheid kunnen verzetten tegen openbaarmaking, is niet uitgesloten dat op grond van de Woo persoonsgegevens in documenten openbaar worden gemaakt. De Open data richtlijn is zich bewust van het feit dat juist hergebruik van informatie ertoe kan leiden dat bepaalde persoonsgegevens alsnog worden geïdentificeerd, zelfs als ze voorheen zijn geanonimiseerd. De mogelijkheid van hergebruik van overheidsinformatie stelt dus ook de beslissing omtrent openbaarmaking in een ander licht.

### Commercieel of maatschappelijk belang?

De reden om in 2015 de herziene Hergebruikrichtlijn in afzonderlijke wetgeving te implementeren, was dat het motief dat aan de Who ten grondslag ligt, verschilt van dat van de Woo. De Woo is namelijk gericht op een goede democratische bestuursvoering, terwijl de Who primair beoogt bij te dragen aan de verwezenlijking van de interne Europese markt: beschikbaarstelling van (letterlijk) waardevolle overheidsinformatie stelt bedrijven en burgers in staat om nieuwe informatiediensten te ontwikkelen. Hoewel de Open data richtlijn primair een economisch belang dient, erkent zij wel nadrukkelijk dat hergebruik uiteindelijk ook toegevoegde waarde kan opleveren voor de burgers als eindgebruikers en voor de samenleving als geheel.<sup>4</sup>

Vanwege dit economische belang staat de Who meer in de schaduw van haar grote broer, de Wet open overheid, die immers de toegangspoort vormt tot overheidsinformatie. Over het zelfstandig gebruik van de Who is weinig bekend; het jaarlijkse aantal verzoeken om hergebruik lijkt zeer beperkt. Dat betekent niet dat de kwaliteit van de beschikbaarstelling niet relevant is. Uit de recente Invoeringstoets Woo blijkt namelijk dat (al dan niet op verzoek) gepubliceerde overheidsinformatie vaak niet goed doorzoekbaar is.<sup>5</sup> De grote uitdaging is dus om te verzekeren dat overheidsinformatie die (actief) openbaar wordt gemaakt, direct voldoet aan de eisen die worden gesteld ten behoeve van hergebruik van deze informatie, zodat aanvullende verzoeken onder het hergebruikregime niet langer nodig zijn. In dit verband is van belang dat de Open data richtlijn slechts minimumvoorschriften bevat, zodat lidstaten zelf een stap verder kunnen en mogen gaan bij de implementatie van deze richtlijn.

---

<sup>3</sup> Zie uitgebreider C.J. Wolswinkel, 'De implementatie van de Europese Open data richtlijn: Een nieuw huwelijk tussen Woo en Who in zicht?', [Mediaforum](#) 2022(5), 152-157.

<sup>4</sup> Zie uitgebreider over dit spanningsveld: H. Broomfield, 'Where is open data in the Open Data Directive?', *Information Polity* 28 (2023), 175-188.

<sup>5</sup> SEO Economisch Onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid. Knelpunten, best practices en neveneffecten*, SEO: Amsterdam 2023, p. 37-38.