

Impactanalyse Europese Open Data Richtlijn

Eindrapport versie 1.0

26 mei 2020



Auteurs: Nienke Langejan & Sandra Taal
© VNG Realisatie, Den Haag, mei 2020

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	4
Inleiding en context	4
Wat verandert er met de nieuwe Europese Open Data Richtlijn?	4
Onderzoeksopzet	5
Huidige werkwijze van gemeenten onder de Who	5
Nieuwe verplichtingen voor gemeenten onder de Europese Open Data Richtlijn	6
Impact van de wijzigingen op gemeenten	7
Juridische kanttekening	8
1. Inleiding.....	10
1.1. Introductie	10
1.2. Toelichting	10
1.3. Vraagstelling	12
1.4. Aanpak & methodologie	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Wijzigingen Europese Open Data Richtlijn	14
2.1. Wettelijk kader hergebruik van overheidsinformatie	14
2.2. Overige relevante nationale wet- en regelgeving	14
2.2.1. Wet openbaarheid van bestuur	15
2.2.2. Wet open overheid	15
2.2.3. Archiefwet (1995 en beoogd opvolger Archiefwet 2021)	15
2.3. Wijzigingen Europese Open Data Richtlijn	16
2.3.1. Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten	16
2.3.2. Beperking van marginale kosten	17
2.3.3. Vaststelling van Europese HVDL	17
2.3.4. Uitbreiding naar onderzoeksdata	18
2.3.5. Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met API's	18
2.3.6. Betere afstemming op andere Europese regelgeving	18
2.4. Nederlandse overheidsvisie op open data	18
2.5. Who-verzoeken bij Nederlandse gemeenten	20
2.6. Gemeentelijke HVDL	21
3. Impact van de Europese Open Data Richtlijn	22
3.1. Verwerking Who-verzoeken door Nederlandse gemeenten	22
3.2. Impact per wijziging	25
VNG Realisatie	2

3.2.1.	Huidige situatie exclusieve overeenkomsten	25
3.2.2.	Huidige situatie doorbelasten kosten	27
3.2.3.	Huidige situatie publiceren open data en gemeentelijke HVDL	28
3.2.4.	Huidige situatie onderzoeksdata	29
3.2.5.	Huidige situatie sensoren en API's	30
3.2.6.	Huidige situatie afstemming andere Europese regelgeving	33
3.3.	Risico's	33
3.3.1.	Garanties en verantwoordelijkheid	33
3.3.2.	Negatieve gevolgen sensordata	34
3.3.3.	Gebruik SAAS oplossingen	34
3.4.	Impact op processen	34
4.	Conclusies en aanbevelingen	37
4.1.	Inleiding	37
4.2.	Wijziging werkwijze	37
4.3.	Impact van deze wijzigingen voor gemeenten	38
4.4.	Voldoende toegerust?	39
4.5.	Mogelijke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering	39
4.6.	Verwachte effecten	40
4.7.	Randvoorwaarden en risico's	40
4.8.	Conclusies	41
4.8.1.	Impact volgens de letter van de wet	41
4.8.2.	Impact volgens de geest van de wet	42
4.9.	Aanbevelingen	43
4.9.1.	Bewustwording	43
4.9.2.	Anonimisering	43
4.9.3.	Europese HVDL	43
4.9.4.	Uitbreiding naar onderzoeksdata	44
4.9.5.	Eigendom van sensordata	44
4.9.6.	Waarde van data	44
	Bijlage A – Gesprekspartners	45
	Bijlage B – Transponeringsmodel	46
	Bijlage C - Gebruikte bronnen.....	51

Managementsamenvatting

Inleiding en context

Op 16 juli 2019 is de nieuwe Europese Open Data Richtlijn¹ in werking getreden. De nieuwe richtlijn betreft een herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie uit 2003² en de eerdere herziening ervan in 2013³. De Nederlandse Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) is gebaseerd op de richtlijn uit 2013. Met deze herziening van de richtlijn zal ook de huidige Who moeten worden aangepast. De aanpassing van de Who zal uiterlijk op 17 juli 2021 voltooid moeten zijn.

VNG heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een impactanalyse uitgevoerd naar de gevolgen van de herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie uit 2013 voor gemeenten. De richtlijn uit 2013 staat zowel internationaal als nationaal beter bekend als de Public Sector Information Directive (PSI-Richtlijn).

De uitkomsten van deze impactanalyse kunnen meegenomen worden in het nationale wetgevingstraject betreffende de aanpassing van de Who. De impactanalyse is uitgevoerd door VNG Realisatie in de periode van december 2019 tot en met maart 2020.

Wat verandert er met de nieuwe Europese Open Data Richtlijn?

Op dit moment kunnen burgers en bedrijven op basis van de Who een verzoek indienen tot het verstrekken van overheidsinformatie voor hergebruik (bijvoorbeeld bij gemeentelijke overheden, musea en archieven). Hierbij gaat het om het beschikbaar stellen (lees: indien mogelijk – machine leesbaar maken) van openbare gegevens ('open data') die (her)gebruikt kunnen worden voor andere doelen dan waarvoor de gegevens initieel verzameld zijn. Op deze manier kunnen de gegevens gecombineerd worden met andere data en kan er een nieuw(e) product of dienst gecreëerd worden. Aanleiding tot herziening is dat de evaluatie volgens de Europese Commissie laat zien dat de richtlijn uit 2003 en de herziening ervan in 2013, de snelle ontwikkelingen en vooral het nog onbenutte potentieel van datagebruik bij de totstandkoming van artificiële intelligentie (AI) en big data-analyse, niet bijhoudt. Daardoor dreigen de economische en sociale kansen die hergebruik van publieke data biedt, te worden gemist.

Het voorstel heeft in het bijzonder betrekking op de volgende aspecten:

1. Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van Application Programming Interface (API), inclusief onderzoeksdata.
2. Vaststelling van een gemeenschappelijke Europese lijst van High Value Data Sets (Europese HVDL).

¹ Richtlijn 2019/1024/EU van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking).

² Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

³ Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG.

3. Bevordering van het beschikbaar stellen van data van overheidsbedrijven die een publiek belang dienen.
4. Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data.
5. Beperking van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data.
6. Het verduidelijken van de verhouding van de PSI-Richtlijn tot andere Europese regelgeving, zoals de databankenrichtlijn en de INSPIRE-richtlijn (betreffende geo-informatie).

Onderzoeksopzet

Voor het uitvoeren van de analyse is gebruik gemaakt van de methodiek met bijbehorend analysekader die VNG Realisatie hanteert voor het uitvoeren van impactanalyses. Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van BZK, VNG en VNG Realisatie (zie bijlage A voor deelnemers).

Om te komen tot de bevindingen zoals die er nu liggen, zijn de volgende stappen gezet:

- Documentanalyse (zie bijlage C voor een overzicht van de documentatie)
- 11 interviews met gemeenten (zie bijlage A voor deelnemers). Bij de selectie van de gemeenten is gekeken naar de grootte van de gemeente en of ze wel of niet actief bezig zijn met open data (deelnemers aan pilots van VNG Realisatie, gemeentelijk data portaal, hoeveelheid datasets op data.overheid.nl).
- Interviews met BZK (jurist, Hays Hazenberg) en experts van VNG Realisatie.
- Toets van concept-bevindingen bij een klankbordgroep bestaande uit de geïnterviewde gemeenten op 2 maart 2020.
- Presentatie bevindingen aan de begeleidingscommissie op 5 maart 2020.

Huidige werkwijze van gemeenten onder de Who

Onder de huidige Who zijn gemeenten al verplicht om op aanvraag van burgers, bedrijven en onderzoeksinstellingen openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen. In de praktijk komen er echter zeer weinig Who-verzoeken bij gemeenten binnen. Mede door de lage aantallen Who-verzoeken hebben de meeste gemeenten beperkte energie gestoken in het inrichten van een werkproces rondom de afhandeling van Who-verzoeken. Who-verzoeken worden doorgaans 'op maat' afgehandeld.

Hoewel het voor gemeenten niet verplicht is om open data zonder Who-verzoek te publiceren, kiezen 57 gemeenten ervoor om (een deel van) hun gemeentelijke open data proactief beschikbaar te stellen. Van deze 57 gemeenten hebben 34 gemeenten een eigen open dataportaal. Uit deze impactanalyse komt naar voren dat gemeenten met een eigen open dataportaal meer vragen en/of verzoeken m.b.t. open data krijgen dan gemeenten zonder een eigen dataportaal.

In Nederland is er in 2018 een initiatief gestart om een lijst te definiëren met daarop datasets die door alle gemeenten aangeboden kunnen worden, zodat er een landelijk aanbod is van die data. De gemeentelijke HVDL is een instrument dat gemeenten ondersteunt in de keuze welke (open) data

beschikbaar te stellen. Het gaat hier om onderwerpen die naar verwachting een hoge meerwaarde hebben voor de samenleving.

Nieuwe verplichtingen voor gemeenten onder de Europese Open Data Richtlijn

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Europese Open Data Richtlijn moeten gemeenten niet alleen meer inspelen op Who-verzoeken, maar geldt ook dat bepaalde soorten data proactief aangeboden moeten worden voor hergebruik. Het gaat hier om dynamische en realtime verzamelde data; in de praktijk gaat het hier veelal om sensordata. Deze moeten aangeboden worden via API's.

Daarnaast wordt de reikwijdte van het begrip 'open data' opgerekt. Gemeenten zullen ook op verzoek ook onderzoeksdata beschikbaar moeten kunnen stellen als open data. Dit is onder de huidige Who niet het geval.

Gemeenten hebben onder de huidige Who de mogelijkheid om met bepaalde partijen exclusieve overeenkomsten af te sluiten over het leveren van datasets. Er kunnen afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de (mate van) exclusiviteit, de nauwkeurigheid en/of de frequentie van de te leveren data. De gemeente mag hier kosten voor in rekening brengen. Op basis van de Europese Open Data Richtlijn is het maken van deze afspraken nog steeds mogelijk, maar moet de gemeente transparant zijn over het feit dat een dergelijke overeenkomst met een specifieke partij is afgesloten en de inhoud van die overeenkomst publiceren.

Gemeenten hebben onder de huidige Who de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen voor hergebruik van overheidsinformatie. De Europese Open Data Richtlijn heeft als uitgangspunt dat er geen kosten worden berekend voor hergebruik van overheidsinformatie, maar de kosten voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van de betreffende overheidsinformatie mogen nog steeds teruggevorderd worden. Evenals de kosten voor het anonimiseren van persoonsgegevens en voor maatregelen ter bescherming van commercieel vertrouwelijke informatie, die in de herziene richtlijn expliciet genoemd worden.

In de Europese Open Data Richtlijn wordt de vaststelling van een lijst met hoogwaardige datasets aangekondigd; de Europese HVDL. Overheidsorganisaties moeten deze datasets machinaal leesbaar, kosteloos en via een API (of eventueel een bulkdownload) beschikbaar stellen. Op het moment van schrijven van dit rapport is er over de Europese HVDL niet meer bekend dan dat er data uit onderstaande datacategorieën gepubliceerd zal moeten worden. Het gaat daarbij om de volgende datacategorieën:

- Geospaatiale data
- Aardobservatie- en milieudata
- Meteorologische data
- Statistiek
- Bedrijven en eigendom van bedrijven
- Mobiliteitsdata

Per benoemde dataset zal nog bepaald moeten worden welke data daar precies onder valt en bij welke organisatie of organisaties deze data gehaald kan worden. De finale lijst met hoogwaardige

datasets zal opgenomen worden in een nieuwe uitvoeringsrichtlijn. De inhoud van de uitvoeringsrichtlijn is nog niet bekend.

Impact van de wijzigingen op gemeenten

Niet alle wijzigingen die volgen uit de nieuwe richtlijn zijn even relevant en impactvol voor gemeenten. De wijziging betreffende een betere afstemming van de richtlijn op relevante andere Europese regelgeving heeft veruit de minste impact op gemeenten. Er kan zelfs gesteld worden dat een dergelijke wijziging in de praktijk helemaal niets verandert aan de gemeentelijke processen rondom open data. Andere wijzigingen hebben een zeer beperkte tot aanzienlijke impact.

De wijziging betreffende de beperking van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data, heeft met de kennis en ervaring van nu een zeer beperkte impact. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het aantal Who-verzoeken op dit moment nog zeer laag is en de zogenaamde 'business case' voor het doorberekenen van kosten aan de aanvrager, zoals anonimiseringskosten, nog niet gezien wordt door de ondervraagde gemeenten. De kosten voor het sturen van een factuur worden momenteel hoger ingeschat dan te maken kosten voor het anonimiseren.

De wijziging betreffende de verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data en de bijbehorende publicatieverplichting lijkt een beperkte impact op gemeenten te hebben. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat alle ondervraagde gemeenten aangeven dat er momenteel geen exclusieve overeenkomsten afgesloten zijn. Dit kan echter veranderen als deze overeenkomsten in deze toekomst wel afgesloten worden of als blijkt dat er wel exclusieve overeenkomsten zijn die nu door gemeenten niet onder die noemer geschaard worden. Denk hierbij aan data van sensoren die door een andere partij namens de gemeente wordt verzameld.

De wijziging betreffende de uitbreiding van de reikwijdte van het begrip open data naar onderzoeksdata heeft een redelijke impact op gemeenten. Dit komt vooral door het mogelijk moeten aanpassen van contracten met externe onderzoeksbureaus, zodat de verplichting om de gebruikte onderzoeksdata terug te leveren aan de gemeente in deze contracten kan worden opgenomen. Veel onderzoeksdata bij gemeenten wordt immers verzameld door externe onderzoeksbureaus die voor een specifieke onderzoeksopdracht benaderd zijn. Tevens moeten alle gemeentelijke vakafdelingen van deze eis op de hoogte zijn en hun werkwijze bij het laten uitvoeren van onderzoek hierop aanpassen. Voor gemeenten die nu al gebruik maken van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten bij het afsluiten van contracten met onderzoeksbureaus is de impact beperkt.

De wijziging betreffende de bevordering van beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van API's heeft een aanzienlijke impact op gemeenten. Op dit moment bieden gemeenten nauwelijks (sensor)data aan door middel van API's. Wel wordt door alle ondervraagde gemeenten aangegeven dat er in meer of mindere mate sensordata verzameld wordt. Hoewel de aangepaste richtlijn ruimte laat voor minder ingrijpende technische alternatieven op de korte termijn, zal de data op de lange termijn via API's aangeboden moeten worden. Vanuit technisch oogpunt moet er vooral aandacht besteed worden aan de manier waarop individuele gemeenten API's zullen gaan inzetten voor het ontsluiten van de dynamische gegevens (bijv. door gebruik te

maken van een 'Internet of Things module' bij een dataplatformleverancier). Vanuit juridisch oogpunt moet de focus echter ook liggen op het thema data-eigendom, oftewel: van wie zijn de sensordata die worden ingewonnen? Er moet worden voorkomen dat gemeenten er pas ná het plaatsen van de sensoren achter komen dat de data eigendom is van het bedrijf dat de sensoren geplaatst heeft. Dit betekent dat er vóór het plaatsen van de sensoren goede afspraken gemaakt moeten worden over data-eigendom. Zonder deze afspraken kunnen gemeenten tegen (onverwachte) problemen aanlopen op het moment dat zij de betreffende sensordata als open data beschikbaar willen stellen.

De wijziging betreffende de vaststelling van een gemeenschappelijke Europese HVDL is op dit moment nog lastig in te schatten, omdat de uitvoeringsrichtlijn waarin de exacte datasets en het proces benoemd worden, nog niet gereed is. Als gemeenten data moeten aanleveren die ze al beschikbaar hebben, dan lijkt dat geen grote impact te hebben. Echter, als vanuit de Europese HVDL gevraagd wordt om data aan te leveren die de gemeente nog niet zelf verzameld, dan is de impact veel groter. Gemeenten lijken terughoudend in hun bereidheid om data voor de Europese HVDL zonder goede onderbouwing specifiek te gaan verzamelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat gemeenten in principe voldoende toegerust zijn om de nieuwe eisen onder de herziene richtlijn te implementeren. De aangescherpte eisen doen vooral een beroep op het meer acteren naar de al bestaande visie van het Nederlandse kabinet als het aankomt op overheidsinformatie: het *openbaar tenzij*-principe. In vergelijking met de huidige gemeentelijke praktijk zal het echter wel een omslag zijn om een aantal zaken 'aan de voorkant' te regelen, zoals contracten met onderzoeksbureaus en overeenkomsten met leveranciers van sensoren. Ook zijn nog niet alle gemeenten toegerust op het aanbieden van sensordata via API's. Bestaande software modules kunnen hier een passende uitkomst bieden. Daarnaast is het van belang om mee te geven dat de er in de richtlijn voldoende ruimte gelaten is om onevenredige inspanning aan de kant van de gemeenten, als het draait om het beschikbaar stellen van dynamische data via API's, niet verplicht te stellen. Tevens zijn er al handreikingen op het gebied van data-eigendom en inkoopvoorwaarden voor gemeenten beschikbaar. Denk aan de Principes van de Digitale Stad en de bijbehorende modelovereenkomst, de GIBIT (gemeentelijke inkoopvoorwaarden voor IT), het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden en de handreikingen van Geonovum bij het verzamelen van data in de openbare ruimte.

Juridische kanttekening

De ambitie van de nieuwe Europese Open Data Richtlijn was oorspronkelijk een stuk groter dan wat er uiteindelijk na de onderhandelingen tussen de lidstaten op papier is gekomen. Er is dus een onderscheid tussen wat gemeenten juridisch gezien moeten doen om te voldoen aan de richtlijn en wat gemeenten zouden kunnen doen om aan de intentie van de wet tegemoet te komen.

Redenerend vanuit de letter van de wet kan de impact voor gemeenten beperkt blijven. Hoewel de reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid naar onderzoeksdata, blijft veel van de huidige Who overeind staan. Andere typen open data moesten op verzoek al beschikbaar gesteld kunnen worden. Ook hebben gemeenten ruimte om dynamische data op een later moment of andere manier aan te bieden dan realtime via een API.

Redenerend vanuit de geest van de wet is de impact voor gemeenten aanzienlijk. In tegenstelling tot de letter van de wet ademt de geest van de wet economisch en maatschappelijk potentieel uit en

vraagt de nieuwe richtlijn om het zoveel mogelijk elimineren van belemmeringen die hergebruik van overheidsinformatie in de weg staan. Dit houdt in dat er geïnvesteerd wordt in de kennis, kunde en mogelijkheden van gemeenten om:

- API's niet alleen in te zetten voor de beschikbaarstelling van dynamische gegevens, maar wellicht ook voor andere typen data;
 - Aanvullend: in te zetten op standaardisatie, zodat datasets aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit is met name relevant voor de lijst met hoogwaardige datasets op basis van de Europese HVDL.
- gemeentelijke open data via data.overheid.nl te registreren en zo vindbaar te maken via het gemeentelijke kanaal;
- privacy als leidraad te nemen voor het verzamelen van data ('privacy by design'), zodat het achteraf anonimiseren van data niet nodig is.

Samenvattend kan gesteld worden dat de keuze om te redeneren vanuit de *letter* van de wet of de *geest* van de wet invloed heeft op de impact en de kosten die de nieuwe Europese Open Data Richtlijn met zich mee brengt voor gemeenten.

1. Inleiding

1.1. Introductie

VNG heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een impactanalyse uitgevoerd naar de gevolgen van de herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie voor gemeenten. Deze richtlijn is zowel internationaal als nationaal bekend als de Public Sector Information Directive (PSI-Richtlijn). VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd. De impactanalyse is uitgevoerd in de periode van december 2019 tot en met maart 2020.

In deze impactanalyse is gekeken naar de gevolgen voor gemeenten van de herziening van de PSI-Richtlijn⁴, die berust op twee pijlers van de Europese interne markt: transparantie en mededinging. De nieuwe richtlijn betreft een herziening van de PSI-richtlijn uit 2003⁵ die was verwerkt in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de herziening van die richtlijn in 2013⁶. In Nederland is de herziening uit 2013 verwerkt in een aparte wet, de Wet hergebruik overheidsinformatie, de Who. In 2017 is de Europese Richtlijn geëvalueerd en aangepast (Europese Open Data Richtlijn). Doel van deze wijziging is om overheidsdata beter en sneller beschikbaar te krijgen en toegankelijker te maken en de regelgeving in de Europese Unie (EU) lidstaten te harmoniseren. De daaruit voortkomende aanpassing van de Who zal uiterlijk op 17 juli 2021 voltooid moeten zijn.

Het doel van deze analyse is om de uitvoerbaarheid van de aanpassing van de PSI-Richtlijn voor gemeenten in kaart te brengen. De resultaten van dit onderzoek kunnen tevens meegenomen worden in het nationale wetgevingstraject betreffende de aanpassing van de Who.

Dit hoofdstuk schetst de doorgevoerde wetsherziening op hoofdlijnen, de onderzoeksvragen voor deze impactanalyse en het gevolgde proces om te komen tot beantwoording van deze vragen.

1.2. Toelichting

De Who regelt de verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen, indien daar om wordt verzocht. Op dit moment kunnen burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten op basis van de Who een verzoek indienen (bijvoorbeeld bij gemeentelijke overheden, musea en archieven) tot het verstrekken van overheidsinformatie voor hergebruik. De kerngedachte is dat de overheid grote hoeveelheden informatie bezit over onder meer burgers, gebouwen, wegen en klimaat en dat deze gegevens ook gebruikt kunnen worden voor economische exploitatie. Het gaat om het beschikbaar stellen (lees: in machine leesbaar formaat) van openbare gegevens ('open data') die (her)gebruikt kunnen worden voor andere doelen dan waarvoor de gegevens initieel verzameld zijn. Op deze manier kunnen de gegevens gecombineerd worden met andere data en kan er een nieuw(e) product of dienst met commerciële of niet-commerciële doeleinden gecreëerd worden, dus anders dan met het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak

⁴ Richtlijn 2019/1024/EU van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking).

⁵ Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

⁶ Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG.

waarvoor de informatie is geproduceerd. Dat stimuleert de economie en levert vaak ook nog meerwaarde op voor de burgers en bedrijven die de toepassingen gaan gebruiken.⁷

De huidige Who regelt de reactieve variant van het voor hergebruik beschikbaar stellen van overheidsinformatie⁸, dus beschikbaar stellen op het moment dat er om wordt gevraagd. De Who heeft daarmee een ander doel dan de huidige Wob en zijn beoogd opvolger, het (concept) wetsvoorstel Wet open overheid (Woo) en de Archiefwet 1995. De Wob - en straks de Woo - is namelijk gericht op de *openbaarheid* van overheidsinformatie. De Archiefwet (en de beoogde opvolger Archiefwet 2021) regelt het *duurzaam toegankelijk bewaren* van bepaalde documenten. De Who gaat over het opvragen van openbare overheidsinformatie in een vorm die *hergebruik mogelijk* maakt⁹. Zie voor een verdere toelichting sectie 2.1.

Op 16 juli 2019 is de nieuwe PSI-Richtlijn¹⁰ in werking getreden. Met de nieuwe richtlijn is getracht hergebruik van publieke data verder te bevorderen door minder drempels op te werpen en een aantal bevorderingsmaatregelen te treffen. Deze aangepaste richtlijn staat inmiddels bekend als de Europese Open Data Richtlijn. EU-lidstaten hebben twee jaar de tijd om deze nieuwe Europese regels om te zetten in hun nationale wetgeving.

In *Fiche 6: herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie*¹¹ wordt het volgende aangegeven:

Aanleiding tot herziening is dat de evaluatie volgens de Europese Commissie laat zien dat de richtlijn uit 2003 en de herziening ervan in 2013, de snelle ontwikkelingen en vooral het nog onbenutte potentieel van datagebruik bij de totstandkoming van artificiële intelligentie (AI) en big data-analyse, niet bijhoudt. Daardoor dreigen de economische en sociale kansen die hergebruik van publieke data biedt, te worden gemist.

Het herzieningsvoorstel ziet op een minimum aan harmonisatie van de regelgeving in de EU lidstaten. Het gaat daarbij om bepalingen ter verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod van data van overheden, gegevens in handen van overheidsbedrijven en om publiek gefinancierde onderzoeksgegevens.

Het voorstel heeft in het bijzonder betrekking op de volgende aspecten:

1. Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van Application Programming Interface (API), inclusief onderzoeksdata.
2. Vaststelling van een gemeenschappelijke Europese lijst van High Value Data Sets (Europese HVDL).
3. Bevordering van het beschikbaar stellen van data van overheidsbedrijven die een publiek belang dienen.

⁷ Bulut-Keskin, Ö, *Handreiking Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)*, VNG, augustus 2018, p. 6.

⁸ GEMMA Online,
https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie

⁹ GEMMA Online,
https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie

¹⁰ Richtlijn 2019/1024/EU van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie.

¹¹ Rijksoverheid.nl,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/01/fiche-6-herziening-van-de-europese-richtlijn-hergebruik-van-overheidsinformatie>

4. Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data.
5. Beperking van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data.
6. Het verduidelijken van de verhouding van de PSI-Richtlijn tot andere Europese regelgeving, zoals de databankenrichtlijn en de INSPIRE-richtlijn (betreffende geo-informatie).

1.3. Vraagstelling

Deze impactanalyse geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de Europese Open Data Richtlijn op gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de Europese Open Data Richtlijn en de aangepaste Who bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de Europese Open Data Richtlijn?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Wat zijn de ingeschatte kosten of baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de herziening van de Europese Open Data Richtlijn (verschil t.o.v. de huidige Who)?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de herziening van de Europese Open Data Richtlijn?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.4. Aanpak & methodologie

Voor het uitvoeren van de analyse is gebruik gemaakt van de methodiek met bijbehorend analysekader die VNG Realisatie hanteert voor het uitvoeren van impactanalyses. Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van BZK, VNG en VNG Realisatie (zie bijlage A voor deelnemers).

Om te komen tot de bevindingen zoals die er nu liggen, zijn de volgende stappen gezet:

- Documentanalyse (zie bijlage C voor een overzicht van de documentatie)
- 11 interviews met gemeenten (zie bijlage A voor deelnemers). Bij de selectie van de gemeenten is gekeken naar de grootte van de gemeente en of ze wel of niet actief bezig zijn met open data (deelnemers aan pilots van VNG Realisatie, gemeentelijk data portaal, hoeveelheid datasets op data.overheid.nl).
- Interviews met BZK (jurist, Haye Hazenberg) en experts van VNG Realisatie.
- Toets van concept-bevindingen bij een klankbordgroep bestaande uit de geïnterviewde gemeenten op 2 maart 2020.
- Presentatie bevindingen aan de begeleidingscommissie op 5 maart 2020.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt de context beschreven van de huidige wetgeving, enkele andere relevante ontwikkelingen en wordt de gewijzigde PSI-Richtlijn toegelicht.
- In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe gemeenten momenteel werken en wordt de nieuwe situatie beschreven die ontstaat door de herziene richtlijn.
- In hoofdstuk 4 wordt de impact van de invoering van de Europese Open Data Richtlijn voor gemeenten beschreven.
- In hoofdstuk 5 worden de conclusies getrokken, door de onderzoeksvragen van deze impactanalyse te beantwoorden. Tevens doen we hier aanbevelingen voor de implementatie van de Europese Open Data Richtlijn in de Nederlandse wet en de implementatie bij gemeenten.

2. Wijzigingen Europese Open Data Richtlijn

In dit hoofdstuk staan de wijzigingen van de Europese Open Data Richtlijn centraal. Om de wijzigingen te kunnen plaatsen binnen de bestaande nationale wettelijke kaders, wordt er in dit hoofdstuk eerst aandacht besteed aan drie aanverwante wetten: de Wob, het wetsvoorstel Woo en de Archiefwet (en de beoogde opvolger in 2021). Daarnaast wordt er ingegaan op de Nederlandse overheidsvisie op open data, de gemeentelijke High Value Data List en het huidige proces aangaande Who-verzoeken bij Nederlandse gemeenten.

2.1. Wettelijk kader hergebruik van overheidsinformatie

De Who vormt een implementatie van de herziening in 2013¹² van de PSI-Richtlijn. De oorspronkelijke Richtlijn 2003/98/EG stamt uit 2003¹³ en werd geïmplementeerd in de Wob¹⁴. Na de herziening van de Richtlijn en met de inwerkingtreding van de Who zijn deze artikelen in de Wob (oud, hoofdstuk V-A) komen te vervallen¹⁵.

Op 16 juli 2019 werd de nieuwe PSI-Richtlijn, waarvan de naamgeving is omgedoopt tot de Europese Open Data Richtlijn, van kracht. Sinds de vaststelling van de eerste PSI-Richtlijn in 2003 (2003/98/EG) is de richtlijn twee keer herzien. In 2013 werd een eerste herziene richtlijn vastgesteld (2013/37/EU), waarna de tweede vastgestelde herziening volgde 2019 (2019/1024/EU).

Sinds 18 juni 2015 is de Who van kracht. Op basis van de huidige Who kunnen burgers, bedrijven en onderzoeksinstellingen een verzoek indienen om openbare overheidsinformatie beschikbaar te stellen als open data in herbruikbaar formaat. Deze wet verplicht overheidsorganisaties nadrukkelijk *niet* tot het proactief beschikbaar stellen van overheidsinformatie als open data, maar is meer geënt op een passende reactieve houding van organisaties indien open data opgevraagd wordt.

De nieuwe Europese Open Data Richtlijn laat – in tegenstelling tot de richtlijn uit 2013 – ambitie zien om over te gaan op een meer proactieve houding van overheidsorganisaties met betrekking tot de beschikbaarstelling van open data. Dit heeft met name betrekking op het beschikbaar stellen van dynamische gegevens door middel van API's en de aankondiging van de Europese High Value Data List (Europese HVDL) waarin verplichte datasets gedefinieerd zullen gaan worden die overheden proactief en kosteloos beschikbaar moeten gaan stellen.

2.2. Overige relevante nationale wet- en regelgeving

Naast de Who zijn er nog drie andere wetten die relevant zijn om in deze context toe te lichten: de Wet openbaarheid van bestuur (Wob¹⁶), de beoogde opvolger Wet open overheid (Woo¹⁷) en de

¹² Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG.

¹³ Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

¹⁴ Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn 2003/98/EG, Stb. 2006, 25.

¹⁵ Bulut-Keskin, Ö, *Handreiking Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)*, VNG, augustus 2018, p. 5.

¹⁶ Wettenbank, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>

¹⁷ Tweede Kamer,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35112>

Archiefwet. Met betrekking tot de eerste twee wetten is vooral van belang om in te gaan op welke wijze deze wetten verschillen van de Who. Op de Archiefwet wordt uitgebreider ingegaan, omdat de open data bestanden die onder de Who vallen, ook moeten voldoen aan de eisen die in de Archiefwet worden gesteld.

2.2.1. Wet openbaarheid van bestuur

In tegenstelling tot de Who gaat het bij de Wob om het opvragen van overheidsinformatie in de vorm van documenten en nadrukkelijk niet om hergebruik van overheidsinformatie. Het uitgangspunt van de Wob is transparantie in de overheidssector en democratische controle op de macht. Dit is een ander doel dan wat met de huidige Who wordt beoogd, waarbij de nadruk ligt op economische exploitatie van overheidsinformatie¹⁸. Daarnaast is het op basis van de Wob voor overheidsorganisaties niet verplicht om de opgevraagde documenten in een elektronisch, machine leesbaar open format beschikbaar te stellen; het dient echter wel de voorkeur om het op deze manier aan te leveren.

2.2.2. Wet open overheid

De Woo is momenteel nog een wetsvoorstel. De Woo is gericht op het proactief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie in elf geselecteerde informatiecategorieën en houdt een inspanningsverplichting in voor de overige overheidsinformatie. Deze wet zal op termijn de Wob vervangen. Echter, de Who blijft een aparte wet. Er zijn op dit moment geen plannen om de Who op te nemen in de Woo.

2.2.3. Archiefwet (1995 en beoogd opvolger Archiefwet 2021)

In principe zijn documenten na overbrenging naar het archief openbaar. Dit betekent dat het in beginsel eenieder is toegestaan om overgebrachte documenten kosteloos te raadplegen en daarvan kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen te maken. In het conceptwetsvoorstel Archiefwet 2021 is met het overnemen van de beperkingsgronden uit de Wob (met uitzondering van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad) beoogd de aansluiting tussen de Wob en de Archiefwet te verbeteren.

De Archiefwet 1995 hanteert het begrip ‘archiefbescheiden’, gedefinieerd als ‘bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd om daaronder te berusten’. Uit de zinsnede ‘bescheiden ongeacht hun vorm’ blijkt dat het niet uitmaakt in welke vorm de overheidsinformatie precies is vastgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om brieven en besluiten, cijfers en rapporten, tekeningen en kaarten, interne nota’s en e-mails, websites, foto’s, video’s, geluidsopnames en zelfs computerprogrammatuur. In alle gevallen valt de informatie onder de Archiefwet; het maakt daarbij dus ook geen verschil of deze informatie is vastgelegd op papier, in digitale vorm of op welke andere manier dan ook. In deze lezing zijn documenten ook openbare overheidsinformatie die beschikbaar worden gesteld als open data op grond van de Who.

In de beoogde opvolger van de Archiefwet 1995, de Archiefwet 2021, is de term archiefbescheiden vervangen door documenten. In het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het documentbegrip dat is opgenomen in de novelle bij de nog in behandeling zijnde Wet open overheid (Woo).

¹⁸ BZK, *Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie*, april 2016, p. 6.
https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/05/WEB_90943_BZK_Handleiding-Who-versie2.pdf

In het conceptwetsvoorstel Archiefwet 2021 zijn de volgende vier belangen onderscheiden en benoemd (deze belangen spelen ook een rol bij de Archiefwet 1995, maar worden bij de beoogd opvolger Archiefwet 2021, expliciet genoemd): een administratief belang is het in de archieven kunnen terugvinden en gebruiken van informatie voor de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ten tweede dienen archieven om publieke verantwoording af te kunnen leggen over overheidshandelen. Ten derde bevatten archieven documenten waaraan zowel overheden zelf als burgers en bedrijven rechten en plichten kunnen ontleen en die als bewijsmateriaal een rol kunnen spelen in rechtszaken. Ten vierde zijn overheidsarchieven, voor zover deze blijvend worden bewaard, een bestanddeel van het erfgoed. Zij vormen als nationaal geheugen een rijke bron voor onderzoek en geschiedschrijving. Niet alleen wetenschappers, schrijvers of documentairemakers benutten overheidsarchieven, ook particulieren vinden er verhalen over bijvoorbeeld hun eigen familie, stad en streek. Het eerste belang, het gebruiken van informatie voor dienstverlening naar burgers en bedrijven, is in relatie te brengen met de doelstelling van de Who.

2.3. Wijzigingen Europese Open Data Richtlijn

De invoering van de Europese Open Data Richtlijn heeft als doel het beschikbaar stellen van data van overheidsbedrijven die een publiek belang dienen. Daartoe zal een aantal zaken gaan veranderen voor gemeenten. In onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste veranderingen.

Overzicht wijzigingen in de aangepaste PSI-Richtlijn

- Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data en publicatieverplichting;
- Beperken van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data;
- Vaststelling van een gemeenschappelijke Europese HVDL;
- Begrip open data wordt uitgebreid naar onderzoeksdata;
- Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van API's;
- Betere afstemming op relevante andere regelgeving, zoals de Databankenrichtlijn¹⁹ en de INSPIRE Richtlijn²⁰ (betreffende geo-informatie).

In de volgende paragrafen volgt een uitwerking per wijziging.

2.3.1. Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten

Gemeenten hebben onder de huidige Who de mogelijkheid om met bepaalde partijen exclusieve overeenkomsten af te sluiten over het leveren van datasets. Er kunnen afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de (mate van) exclusiviteit, de nauwkeurigheid en/of de frequentie van de te leveren data. De gemeente mag hier kosten voor in rekening brengen. Op basis van de Europese Open Data Richtlijn is het maken van deze afspraken nog steeds mogelijk, maar moet de gemeente transparant zijn over het feit dat een dergelijke overeenkomst met een specifieke partij is afgesloten. Dit betekent concreet dat de gemeente de gemaakte afspraken over zowel de geleverde dataset als de gerekende kosten publiekelijk kenbaar moet maken, bijvoorbeeld door een publicatie op de eigen gemeentelijke website te plaatsen. Tevens moet de overeenkomst elke drie jaar opnieuw worden beoordeeld.

¹⁹ Richtlijn 96/9/EG.

²⁰ Richtlijn 2007/2/EG.

2.3.2. Beperking van marginale kosten

Gemeenten hebben momenteel de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen voor hergebruik van overheidsinformatie. Deze vergoeding is beperkt tot maximaal de marginale kosten voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van de betreffende overheidsinformatie. Hierbij gaat het om de extra kosten die gemaakt moeten worden om te kunnen voldoen aan een verzoek.

De Europese Open Data Richtlijn heeft als uitgangspunt dat er geen kosten worden berekend voor hergebruik van overheidsinformatie, maar de kosten voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van de betreffende overheidsinformatie mogen nog steeds teruggevorderd worden. Evenals de kosten voor het anonimiseren van persoonsgegevens en voor maatregelen ter bescherming van commercieel vertrouwelijke informatie, die in de herziene richtlijn expliciet genoemd worden.

Echter, de uitzonderingen op het in rekening brengen van de marginale kosten worden in de Europese Open Data Richtlijn enigszins beperkt. Het is voor gemeenten niet toegestaan om kosten in rekening te brengen voor hergebruik van de (nog te selecteren) hoogwaardige datasets (zie sectie 2.3.3 van dit rapport) en van onderzoeksgegevens (zie sectie 2.3.4 van dit rapport).

2.3.3. Vaststelling van Europese HVDL

In de Europese Open Data Richtlijn wordt de vaststelling van een lijst met hoogwaardige datasets aangekondigd; de Europese HVDL. Gemeenten moeten deze datasets machinaal leesbaar, kosteloos en via een API (of eventueel een bulkdownload) beschikbaar stellen. Op dit moment wordt er in opdracht van de Europese Commissie een EU High Value Data studie uitgevoerd om te bepalen welke datasets als hoogwaardig bestempeld kunnen worden en waar de aangekondigde verplichting dus voor gaat gelden²¹. Momenteel is enkel bekend welke onderwerpen in aanmerking komen voor deze Europese HVDL. Het gaat daarbij om de volgende datacategorieën:

- Geospatiale data
- Aardobservatie- en milieudata
- Meteorologische data
- Statistiek
- Bedrijven en eigendom van bedrijven
- Mobiliteitsdata

Op het moment van schrijven van dit rapport is er over de Europese HVDL niet meer bekend dan dat er data uit bovenstaande datacategorieën gepubliceerd zal moeten worden. Per benoemde dataset zal nog bepaald moeten worden welke data daar precies onder valt en bij welke organisatie of organisaties deze data gehaald kan worden. De finale lijst met hoogwaardige datasets zal opgenomen worden in een nieuwe uitvoeringsrichtlijn. De inhoud van de uitvoeringsrichtlijn is nog niet bekend. Aangezien de datasets in een uitvoeringsrichtlijn benoemd zullen worden, zal deze lijst niet vaak veranderen. Momenteel is de inschatting dat er vermoedelijke slechts eens in de 5 jaar nieuwe sets aan toegevoegd zullen worden. In het najaar van 2020 wordt meer bekend over de bijbehorende uitvoeringsrichtlijn.

²¹ Greenland, <https://thegreenland.eu/2020/04/eu-high-value-data-studie/>

2.3.4. Uitbreiding naar onderzoeksdata

De reikwijdte van het begrip 'open data' wordt uitgebreid naar onderzoeksdata. Dit betekent dat wanneer een gemeente een onderzoeksbureau opdracht geeft om een onderzoek uit te voeren, de data waarmee het onderzoek is gedaan of de data die tijdens het onderzoek is verzameld, aan de gemeente terug geleverd moet worden. Daarmee kan de gemeente deze data beschikbaar stellen aan hergebruikers als daar om wordt verzocht. Dit geldt uiteraard ook wanneer een gemeente zelf een onderzoek uitvoert.

2.3.5. Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met API's

De gemeenten moeten direct na het verzamelen van dynamische gegevens deze via passende API's (of eventueel een bulkdownload) beschikbaar stellen voor hergebruik. Als het direct beschikbaar stellen de financiële en technische mogelijkheden van de organisatie overstijgt, dan mag dit ook binnen een redelijke termijn of met tijdelijke technische beperkingen. Er is echter geen verplichting om deze gegevens te blijven produceren en op te slaan met oog op hergebruik door een particuliere of publieke organisatie. Het gaat hier voornamelijk om data die met sensoren wordt verzameld. Denk dan aan tellussen voor verkeersintensiteiten, open/dicht sensoren voor bruggen, sensoren voor luchtkwaliteit, waterstand, etc.

2.3.6. Betere afstemming op andere Europese regelgeving

In de Europese Open Data Richtlijn is een betere afstemming met de Databankenrichtlijn²² en INSPIRE Richtlijn²³ doorgevoerd. In de Europese Open Data Richtlijn wordt expliciet aangegeven dat de Databankenrichtlijn niet inroepen mag worden om hergebruik van documenten tegen te gaan of om het hergebruik buiten de bij deze richtlijn bepaalde grenzen te beperken. Ook wordt er in de Europese Open Data Richtlijn een expliciete verwijzing naar de INSPIRE Richtlijn gemaakt, terwijl hier in de eerdere versie van de PSI-Richtlijn niet naar werd verwezen.

Zie de transponeringstabel in de bijlage B voor een compleet overzicht van de artikelen in de huidige Who en de Europese Open Data Richtlijn.

2.4. Nederlandse overheidsvisie op open data

Al in 2013 werd door BZK de 'Visie Open Overheid'²⁴ gepresenteerd. Dit document is één van de aanjagers van de ontwikkeling naar het 'openbaar tenzij-principe' als het aankomt op overheidsinformatie. Ook de economische en maatschappelijke waarde van open data worden expliciet benadrukt in het document. In de jaren hierop volgend is het onderwerp '(open) overheidsdata' steeds meer verankerd geraakt in het databeleid van de Nederlandse overheid.

In 2019 heeft de VNG een *position paper* gepubliceerd over het onderwerp 'data'²⁵. In de paper wordt benadrukt dat alle gemeenten een actief databeleid moeten voeren. Eén van de leidende principes hierbij heeft direct betrekking op de omgang van gemeenten met de eigen open data. Het centrale uitgangspunt is dat de waarde van data toeneemt naarmate de vindbaarheid, harmonisatie,

²² Richtlijn 96/9/EG.

²³ Richtlijn 2007/2/EG.

²⁴ BZK, *Visie Open Overheid*, september 2013

https://data.overheid.nl/sites/default/files/uploaded_files/visie-openoverheid%20kopie.pdf

²⁵ VNG, *Data (position paper)*, januari 2019

<https://vng.nl/sites/default/files/20190723-positionpaper-data.pdf>

volledigheid en dekkingsgraad toenemen. Hieruit volgt dat data actief beschikbaar gesteld moet worden voor hergebruikers volgens de zogenaamde FAIR principes (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable²⁶). Daarnaast wordt het gebruik een gemeenschappelijk platform om de data te ontsluiten gestimuleerd en wordt het Nederlandse Rijksportaal voor overheidsdata ('data.overheid.nl') gepresenteerd als de centrale vindplaats voor open overheidsdata. Op deze site staan URL's naar de plekken bij de gemeenten waar bepaalde datasets te vinden zijn. Op data.overheid.nl wordt de data dus niet opgeslagen; het betreft alleen de centrale vindplaats. Uit eigen onderzoek van de beheerder van data.overheid.nl, het Kennis en exploitatiecentrum officiële overheidspublicaties (KOOP) van BZK, zijn er momenteel 46 gemeenten die data op data.overheid.nl publiceren. In totaal zijn er 57 gemeenten die open data publiceren en 34 gemeenten hebben een eigen open dataportaal. Er zijn dus meer gemeenten die open data publiceren dan zichtbaar is op data.overheid.nl en niet alle gemeenten die open data publiceren doen dat via een eigen portaal. Gemeenten publiceren soms ook data via www.waarstaatjegemeente.nl of via de site www.incijfers.nl, maar die sites gaan vooral over kerncijfers en niet zo zeer over open data bedoeld voor hergebruik. Ook op de site van het CBS zijn cijfers van gemeenten te vinden.

Op dit moment spitst de visie van VNG op open data zich toe op 'samen data delen'. Dit wordt beschreven in een (nog niet gepubliceerde concept-) notitie van de VNG. De achterliggende gedachte is dat de waarde van data toeneemt indien partijen op basis van specifieke datadeals op maatschappelijke thema's (denk aan de energietransitie en de vroegtijdige signalering van schulden) data met elkaar uitwisselen. Dit gaat deels over open data, maar deels ook over data die in gesloten vorm aangeboden wordt. Het geheel van de gemaakte afspraken over deze data worden in zogenaamde datadeals samengebracht. Met een 'platform voor data delen' wordt duidelijk welke huidige en toekomstige datadeals er zijn, en hoe ze zijn te gebruiken. Dit alles wordt ingericht op basis van de informatiekundige visie Common Ground.

Common Ground²⁷ is de informatiekundige visie die hervorming van de gemeentelijke informatievoorziening nastreeft. Aan deze informatiekundige visie zijn verscheidene architectuurprincipes verbonden. Eén van de informatie-architectuurprincipes van de bij de Common Ground horende architectuur van het GEMMA Gegevenslandschap²⁸ stelt dat gegevens zoveel mogelijk bij de bron worden opgeslagen, en van daaruit voor (her)gebruik ter beschikking worden gesteld. Het beschikbaar stellen van deze gegevens moet vervolgens zoveel mogelijk in gestandaardiseerde vorm gebeuren. Praktisch gezien betekent dit dat een dataset van gemeente X en die van gemeente Y in dezelfde structuur gepubliceerd moeten worden. Hierdoor zijn deze gegevens vergelijkbaar, en is het (technisch) mogelijk in één keer een dataset met bijvoorbeeld informatie over gehandicaptenparkeerplaatsen van meerdere gemeenten op te vragen.

Op dit moment wordt data echter nog op allerlei manieren openbaar gemaakt. Het komt nog veelvuldig voor dat gegevens door gebrek aan enige standaardisatie, niet aan elkaar te koppelen zijn. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om gegevens met betrekking tot luchtkwaliteit, dan hebben verschillende gemeenten eigen voorzieningen beschikbaar om dit te kunnen meten. Dit belet het zinvol hergebruik van de beschikbare data door anderen, omdat de gegevens niet op dezelfde (gestandaardiseerde) manier aangeboden worden.

²⁶ Wikipedia, <https://nl.wikipedia.org/wiki/FAIR-principes>

²⁷ Common Ground, <https://commonground.nl/>

²⁸ GEMMA Online, <https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>

2.5. Who-verzoeken bij Nederlandse gemeenten

Na de invoering van de Who in 2015 is er door Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten ((KING), per 1 januari 2018: VNG Realisatie)²⁹ in 2017 een onderzoek gedaan naar de kosten voor de uitvoering van de Who en daarmee naar het aantal Who-verzoeken bij gemeenten. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het aantal verzoeken zeer laag is: gemiddeld minder dan één verzoek per Nederlandse gemeente per jaar. Er wordt in het KING-onderzoek wel expliciet vermeld dat gemeenten slechts beperkt zicht hebben op de exacte aantallen, omdat de Who-onderzoeken niet goed te onderscheiden zijn van andere informatieverzoeken.

Samenvatting onderzoek Uitvoeringskosten Who (KING, 2017)

- Het aantal Who-verzoeken per gemeente is zeer beperkt.
- Opvragingen van data worden voornamelijk gedaan door ondernemers, journalisten en databedrijven.
- Gemeenten houden geen aparte tijdsregistratie bij van mogelijke Who-verzoeken
- De kosten en tijd die een gemeente investeert in het afhandelen van een Who-verzoek is zeer beperkt.
- Er is een samenloop met activiteiten rondom het beschikbaar stellen van open data en verzoeken vanuit de Who.
- De motivatie om data beschikbaar te stellen in herbruikbaar formaat wordt vaak komt vaak vanuit de interne gebruikers. Daarna wordt data ook extern beschikbaar gesteld.
- Data wordt meestal kosteloos beschikbaar gesteld. Ook de marginale verstrekingskosten worden niet in rekening gebracht.

In deze impactanalyse wordt het beeld uit het eerdere onderzoek van KING verder onderstreept. De gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn bevestigd, hebben aangegeven dat ze slechts sporadisch Who-verzoeken krijgen. Enkele gemeenten hebben een centrale online mailbox waarin deze verzoeken terecht komen, andere gemeenten geven aan dat de verzoeken op meerdere plekken in de organisatie terecht kunnen komen. Gemeenten die een eigen dataportaal hebben, krijgen vaak via die weg (verdere) vragen over of aparte dataverzoeken binnen. Vaak gaat dit via het mailadres opendata@gemeenteXX.nl.

Uit deze impactanalyse komt verder naar voren dat gemeenten met een dataportaal meer vragen en/of verzoeken m.b.t. open data krijgen, dan gemeenten zonder een eigen dataportaal. Op basis van deze bevinding kan voorzichtig gesteld worden dat burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten de Who niet als basis gebruiken om data op te vragen, maar aangezet worden tot vragen en/of verzoeken door de proactief beschikbaar gestelde datasets via het gemeentelijke dataportaal.

Mede door de lage aantallen Who-verzoeken hebben de meeste gemeenten geen specifiek werkproces ingericht voor de afhandeling van Who-verzoeken. Dit betekent dat elk Who-verzoek ´op maat´ afgehandeld wordt.

²⁹ KING, *Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)*, december 2017 https://vng.nl/files/vng/20171211_-_notitie_uitvoeringskosten_who_-_def.pdf

2.6. Gemeentelijke HVDL

In Nederland is er in 2018 een initiatief gestart om een lijst te definiëren met daarop datasets die door alle gemeenten aangeboden kunnen worden, zodat er een landelijk aanbod is van die data. De gemeentelijke HVDL is een instrument dat gemeenten ondersteunt in de keuze welke (open) data beschikbaar te stellen. Het gaat hier om onderwerpen die naar verwachting een hoge meerwaarde hebben voor de samenleving. De verwachting is dan ook dat de vraag vanuit de samenleving naar deze onderwerpen substantieel is.

Op dit moment ontbreekt het grotendeels aan een gestandaardiseerde set van afspraken die per dataset benodigd is om vergelijkingen tussen gemeentelijke datasets te maken. In de praktijkbeproeving Open Data Standaarden van VNG Realisatie wordt hieraan gewerkt. Een van de leerpunten uit het Open Data Standaarden project is dat het wenselijk is om voor een dataset afspraken te maken over welke data er in de set thuishoort, en hoe die wordt genoteerd. Er moet dus een standaard worden afgesproken zodat de data vergelijkbaar is en om de data uit te kunnen wisselen. Alleen het benoemen van een dataset is niet voldoende om vergelijkbare data te krijgen die geschikt is voor hergebruik.

3. Impact van de Europese Open Data Richtlijn

Aan de hand van de concrete wijzigingen wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de huidige situatie bij gemeenten, waarna de impact van de wijzigingen wordt bepaald. De randvoorwaarden, risico's en de impact op processen worden in dit hoofdstuk apart besproken.

3.1. Verwerking Who-verzoeken door Nederlandse gemeenten

In deze paragraaf beschrijven we hoe de gemeenten momenteel omgaan met verzoeken op grond van de Who en hoe ze omgaan met het aanbieden van open data.

Naast de mogelijkheid om gemeentelijke open data op te vragen op basis van de Who, stellen sommige gemeenten nu al proactief data beschikbaar via hun eigen dataportaal en via het Dataregister van de Rijksoverheid: data.overheid.nl. Hier kunnen overheidsorganisaties zogenoemde gepubliceerde open datasets registreren. Dit is een verwijzindex naar open data. Wie dergelijke sets zoekt, kan hier zien wat er beschikbaar is aan open datasets en op welke locatie. Gemeenten worden geadviseerd om informatie die via de Who in een open formaat beschikbaar gesteld is standaard te registreren op dit Rijksportaal. Dit draagt bij aan breder hergebruik en voorkomt dat gelijksoortige verzoeken volgen. Dit principe past uitstekend bij het Common Ground uitgangspunt dat data bij de bron moet blijven en dat ernaar verwezen wordt. Data blijft in dit geval bij de gemeente en er is een centraal overzicht van welke data waar te vinden is.

Uit een onderzoek van KING uit 2017 (Nulmeting Open Data van Gemeenten³⁰) en recent intern onderzoek van KOOP blijkt dat, hoewel de meeste aangeboden gemeentelijke datasets beschikbaar zijn in herbruikbaar formaat, slechts een deel van deze datasets vindbaar is op data.overheid.nl. In dit onderzoek zien we dat de grootste gemeenten (Den Haag en Utrecht) veruit de meeste datasets aanbieden op data.overheid.nl³¹. Andere gemeenten kiezen ervoor om geen of slechts een deel van de datasets vindbaar te maken op data.overheid.nl. In bredere zin kan gesteld worden dat grote(re) gemeenten datasets meer proactief aanbieden, terwijl kleine(re) gemeentelijk meer reactief te werk gaan. Dat wil zeggen dat zij acteren op het moment dat er een verzoek m.b.t. gemeentelijke open data binnenkomt. Veel gemeenten publiceren wel de data rondom bevolkingsaantallen van de gemeente. Die data wordt ook aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geleverd en zie je op de meeste gemeentelijke sites wel terug of via www.incijfers.nl. Overigens is dit nu niet altijd in herbruikbaar formaat. Tevens is gemeentelijke data te vinden op www.nationaalgeoregister.nl

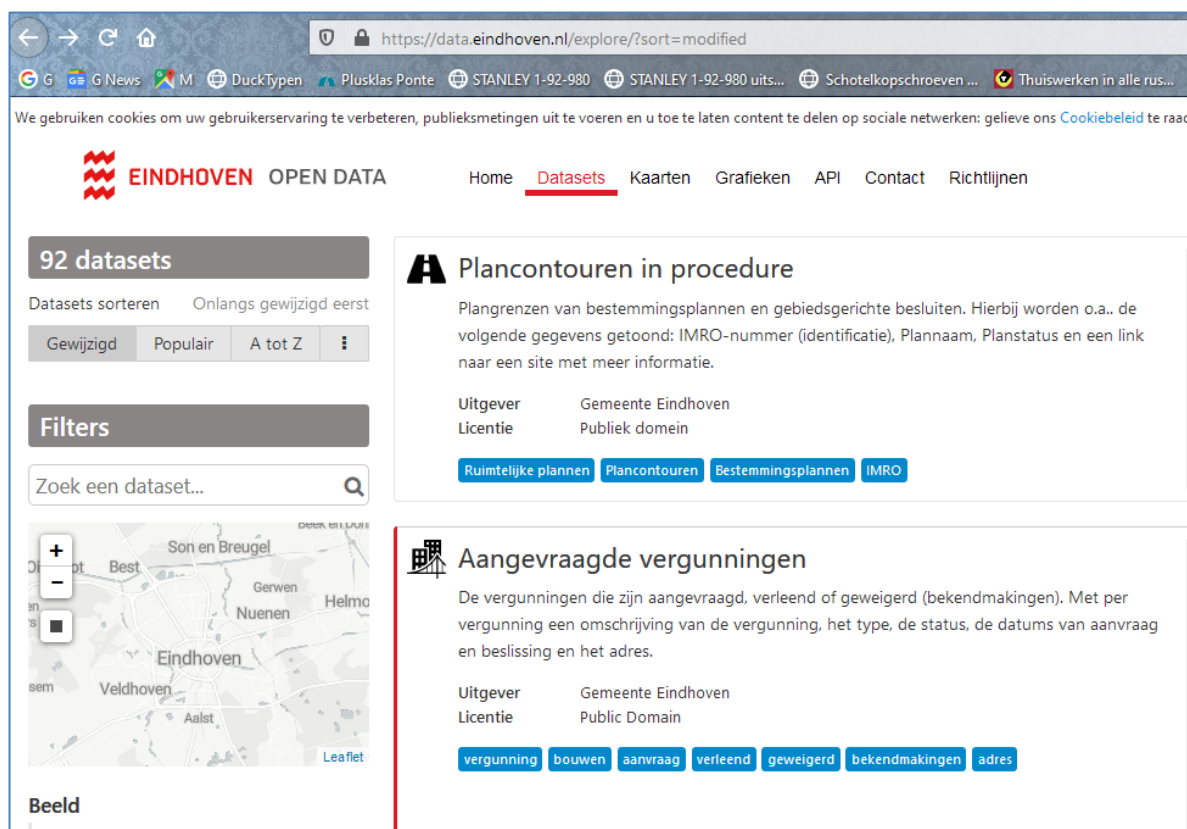
In de gevoerde gesprekken geven gemeenten aan op data.overheid.nl niet naar (al) hun datasets te verwijzen omdat deze verwijzing momenteel nog geen verplichting is. Sommige gemeenten lijken dus nauwelijks open data aan te bieden als je hiernaar zoekt op data.overheid.nl, terwijl ze wel een gevuld portaal blijken te hebben. Zie figuren 1 en 2 met een voorbeeld van de gemeente Eindhoven. Dit is wellicht ook te verklaren door het verschil in aanpak: de ene (meestal grotere) gemeente biedt open data proactief aan, terwijl een andere gemeente (vaak een kleinere) de data alleen aanbiedt wanneer

³⁰ KING, *Nulmeting Open Data van Gemeenten*, september 2017
<https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/201710/Nulmeting%20open%20data%20gemeenten%20definitief%20%281%29.pdf>

³¹ De afgelopen twee jaar is het aantal datasets op data.overheid.nl wel gestegen. Zie: <https://data.overheid.nl/statistieken>.

een potentiële hergebruiker daar actief om vraagt. Wanneer de leverancier van het gemeentelijke dataportaal de optie om datasets automatisch naar data.overheid.nl door te zetten aanbiedt, dan zijn gemeenten eerder geneigd om de sets wel op data.overheid.nl te publiceren.

Daarnaast speelt ook dat niet alle gemeenten structureel budget voor open data beschikbaar stellen, wellicht door de beperkte vraag vanuit hergebruikers. Die gemeenten wachten op een vraag en hebben vaak geen eigen portaal. Deze gemeenten geven ook aan dat ze pas data zelf willen publiceren als ze die ook actueel kunnen houden, maar daar voor is dus structureel budget nodig.



Figuur 1. Eigen portaal Eindhoven met 92 sets³².

³² Gemeente Eindhoven, <https://data.eindhoven.nl/explore/?sort=modified>

The screenshot shows the 'Overheid.nl' website interface. At the top, there is a navigation bar with 'Overheid.nl', 'Data', 'Impact', 'Community', 'Actueel', and 'Support'. Below this, a breadcrumb trail reads 'Terug naar alle organisaties' with a dropdown menu for 'Organisaties'. The main content area features a green header for 'ORGANISATIE Eindhoven' with a 'Permanente link' icon. A 'Filter je resultaten' section on the left lists filters: 'Data eigenaar (1)' (Eindhoven (1)), 'Thema (1)', 'Licentie (1)' (CC-BY (1)), and 'Taal van de metadata (1)' (Nederlands (1)). On the right, a '1 dataset' section displays a dataset titled 'Bomen Eindhoven' with a description 'Bomen in de gemeente Eindhoven', a date of '02-04-2020', and a theme of 'Natuur en milieu'. Links for 'Beschrijving', 'Downloadbare bestanden', and 'Metadata' are provided.

Figuur 2. Gemeente Eindhoven op data.overheid.nl³³: 1 set beschikbaar.

Gemeenten hebben op dit moment weinig tot geen zicht op de mate van hergebruik indien zij data publiceren op hun eigen dataportaal. Als gemeenten er wel zicht op hebben, dan zien ze dat de aantallen relatief laag zijn. Haarlem zoekt actief naar de toepassingen waarbij gemeentelijke open data wordt gebruikt voor andere toepassingen. Die worden in het open data portaal ook gedeeld. Zie figuur 3.

³³ Data.overheid.nl, https://data.overheid.nl/community/organization/eindhoven_gemeente

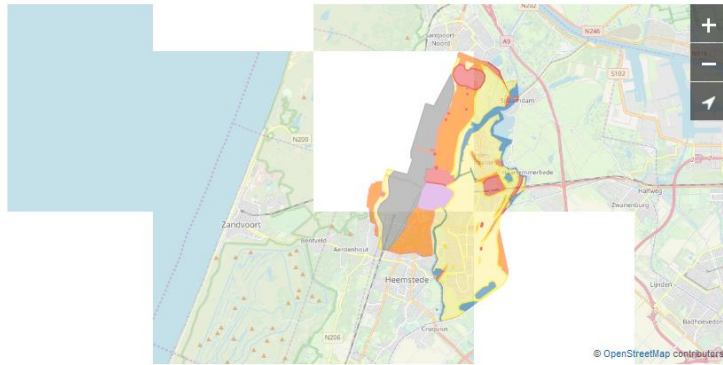
Archeologische beleidskaart

Op de kaart ziet u waar u waarschijnlijk archeologische voorwerpen vindt bij bodemwerkzaamheden. Er zijn verschillende categorieën. De categorie en de grootte van het project bepalen of archeologisch onderzoek verplicht is.

Per categorie (kleur) staat het aantal m2 en de diepte van de werkzaamheden waarbij het verplicht is een archeologisch rapport aan te leveren.

Laatste wijziging in data: 01-06-2009

Terugmelding dataset



Download dataset



Gebruiksvoorbeelden



Overzicht

[Archeologische Landschappenkaart](#)

[Archeologie op de kaart](#)

[MOOR Werkplein \(gratis inlog benodigd\)](#)

Figuur 3. Haarlem zoekt actief naar voorbeelden van intern en extern hergebruik van de door de gemeente aangeboden data³⁴.

3.2. Impact per wijziging

Per wijziging wordt nu besproken hoe de huidige situatie bij gemeenten is en wat de wijziging voor gemeenten betekent.

3.2.1. Huidige situatie exclusieve overeenkomsten

De ondervraagde gemeenten geven aan dat ze op dit moment geen overeenkomsten hebben met private partijen aan wie zij een bepaalde dataset exclusief aanbieden. Daarmee lijkt dit punt voor gemeenten geen gevolgen te hebben.

Toch behoeft dit punt enige nuancering. Zoals aangegeven, ervaren de ondervraagde gemeenten op dit moment niet dat er exclusieve overeenkomsten zijn afgesloten. Wat we echter wel zien, is dat steeds meer gemeenten data verzamelen via sensoren. Deze sensoren worden in veel gevallen aangeboden en beheerd door een leverancier. Gemeenten blijken niet altijd goede afspraken te maken over het eigendom van deze data die met de sensoren wordt verzameld. Deze data belandt zonder goede afspraken bij de partij die de sensor voor de gemeente aanbiedt of beheert. Tot op zekere hoogte zou je kunnen stellen dat het hier gaat om een impliciete exclusieve overeenkomst

³⁴ Gemeente Haarlem, https://www.haarlem.nl/opendata/open-datadetail/#/odp/odp_datasets

waarbij de afspraken over de eigendom van sensordata ontbreken. Gemeenten ervaren dit doorgaans dus echter niet als een exclusieve overeenkomst.

Geonovum heeft spelregels opgesteld over hoe om te gaan met data die wordt ingewonnen in de openbare ruimte. Daar staan ook zaken in over het eigendom van data en het mogelijk beschikbaar stellen van die data op grond van de Who³⁵.

Ook in de GIBIT (Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT³⁶) staat in paragraaf 17.2 de afspraak dat eigendom van gegevens bij de opdrachtgever blijft en in paragraaf 18.1 afspraken over de toegang tot de data. Een groot deel van de gemeenten maakt inmiddels bij inkoop van IT gebruik van de GIBIT. Tevens heeft de VNG in november 2019 Principes voor de Digitale Samenleving opgesteld³⁷. Hierin wordt beschreven wat sensoren zijn en welke spelregels gemeenten kunnen hanteren als het gaat om het verzamelen van data met sensoren. Tevens is er een modelovereenkomst Slimme Toepassingen³⁸ opgesteld die het eigendom van data door gemeenten expliciet maakt.

3.2.1.1. Impact van beperking exclusieve overeenkomsten

Tijdens de gesprekken gaf elke gemeente aan dat open data wordt gezien als data die voor iedereen beschikbaar moet zijn. Geen van de ondervraagde gemeenten heeft aangegeven exclusieve overeenkomsten te hebben op basis waarvan bepaalde partijen van specifieke datasets worden voorzien. Het afspreken van een exclusieve overeenkomst gaat volgens deze gemeenten in tegen het principe dat open data voor iedereen beschikbaar moet zijn. Tijdens de gesprekken werden er wel voorbeelden gegeven van het uitwisselen van gegevens met andere overheidspartijen, maar daarbij bleek het telkens te gaan om (privacygevoelige) gegevens die met doelbinding werden uitgewisseld, bijvoorbeeld met politie of uitwisselingen binnen het zorgdomein. Hierbij gaat het dus per definitie niet over open data en daarmee vallen deze uitwisselingen niet onder de Who.

De impact van de aangescherpte eisen rondom exclusieve overeenkomsten voor gemeenten lijkt dus in eerste instantie zeer beperkt: de ondervraagde gemeenten geven aan dat er momenteel geen exclusieve overeenkomsten zijn afgesloten. Van belang is wel, dat gemeenten bij de implementatie van deze richtlijn zich bewust worden van de eisen die gaan gelden voor wanneer er in de toekomst of bij andere gemeenten wel exclusieve overeenkomsten worden of zijn opgesteld. De kennis en mate van bewustwording is vooral relevant voor de afdelingen Juridische Zaken (JZ) en Inkoop, zodat zij in de toekomst op de juiste wijze kunnen ondersteunen in dit proces.

Tevens geldt de in paragraaf 3.2.1 genoemde nuance: gemeenten ervaren de afspraken met leveranciers over het verzamelen van data via sensoren nu niet als exclusieve overeenkomst, en dat zijn deze afspraken mogelijk wel. Voor dergelijke afspraken geldt daarmee mogelijk ook de publicatieplicht die voor exclusieve overeenkomsten geldt.

³⁵ Geonovum, <https://meteninhetopenbaar.locatielab.nl/waarom-een-handreiking-spelregels-data-ingewonnen-in-de-openbare-ruimte/>

³⁶ VNG Realisatie, <https://www.vngrealisatie.nl/gibit>

³⁷ VNG, <https://vng.nl/brieven/principes-voor-de-digitale-samenleving>

³⁸ De overeenkomst is te vinden in de PLEIO omgeving:

<https://werkenaaneenoverheid.pleio.nl/groups/view/54476778/kennisnetwerk-data-smart-society/files/54478234>

3.2.2. Huidige situatie doorbelasten kosten

Volgens de huidige Who mogen gemeenten de kosten die ze maken om te voldoen aan een Who verzoek doorberekenen aan de aanvrager. Daarbij gaat het, zoals hiervoor staat beschreven, om de marginale kosten.

Op dit moment worden er door de ondervraagde gemeenten *geen* kosten doorberekend aan burgers, bedrijven of onderzoeksinstellingen voor het opvragen, downloaden of (op verzoek) anonimiseren van datasets. Dit sluit aan bij de conclusies van het onderzoek van KING uit 2017, zie paragraaf 2.5. Met de huidige kennis en het lage aantal Who opvragingen, zien gemeenten het aanbieden van de gevraagde data als dienstverlening waar ze nu geen kosten voor rekenen.

3.2.2.1. Impact beperking van marginale kosten

Geen van de ondervraagde gemeenten brengt kosten in rekening voor het aanbieden van open data. Zelfs niet als de data bewerkt moet worden voordat het als open data gepubliceerd kan worden. Ook hier is het uitgangspunt van de gemeenten dat open data vrij beschikbaar moet zijn en dus worden er geen kosten in rekening gebracht. Eén gemeente gaf zelfs aan dat het inrichten van een proces om een aanvrager een factuur te sturen voor het beschikbaar stellen van de open data kostbaarder zou zijn dan de hoogte van het factuurbedrag zelf en dat er daarom voor is gekozen om geen kosten in rekening te brengen.

Praktijkvoorbeeld

De gemeente Haarlem heeft een eigen open data portaal waarop alle open data van de gemeente te vinden is. Tevens wordt de mogelijkheid geboden om door te klikken op de toepassingen die gecreëerd zijn op basis van de beschikbaar gestelde data.

Alle data op het portaal van Haarlem wordt “om niet³⁹” aangeboden. Er wordt bij enkele datasets echter ook de optie geboden om een opgemaakt rapport te krijgen. Na het inloggen met DigiD kan het opgemaakte rapport verkregen worden. Dit is een extra service van de gemeente Haarlem om meer inzicht te geven in de beschikbare data. Voor deze extra service worden dus wel kosten gerekend.

Zie: <https://www.haarlem.nl/bodem informatie-voor-verkopers-en-kopers/>

De onderzochte gemeenten geven aan dat ze tot nu toe weinig ervaring hebben met het anonimiseren van datasets⁴⁰, omdat het tot nu toe vaak gaat over objectgegevens en niet over subjectgegevens. Daarmee weten ze niet welke inspanning anonimiseren gaat vragen en welke kosten dit met zich meebrengt. Hiermee moeten gemeenten meer ervaring op doen. Dit beeld sluit aan bij het beeld uit de uitvoeringstoets van de Woo⁴¹. De verzoeken om data die gemeenten krijgen, lijken zich tot nu toe te richten op objectdata en niet zo zeer op persoonsgegevens. Daarnaast voert momenteel het CBS vaak het werk uit met betrekking tot het anonimiseren van data. De gemeenten geven aan de kosten voor anonimiseren vermoedelijk niet in rekening te gaan brengen. Enkele

³⁹ Haarlem vraagt gebruikers van de data om tekortkomingen terug te melden, zodat de kwaliteit van de dataset verbeterd kan worden.

⁴⁰ Voor meer informatie over het belang van anonimiseren, kan de volgende publicatie geraadpleegd worden: Bulut-Keskin, Ö, *Handreiking Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)*, VNG, augustus 2018, p. 7 e.v. en beslisboom p. 21.

⁴¹ VNG Realisatie, <http://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2019-12/20191015%20Rapportage%20Uitvoeringstoets%20Woo%20zonder%20fin%20component%20%281%292.pdf>

gemeenten noemen 'privacy by design' als uitgangspunt: privacy vormt dan de leidraad bij het verzamelen van de data. Maar ook hier moeten gemeenten nog ervaring mee opdoen. Een middelgrote gemeente geeft aan dat ze zich afvragen of ze de kennis en tools hebben om het anonimiseren op de juiste manier uit te voeren of dat ze dat moeten gaan uitbesteden. Hier doet deze gemeente momenteel onderzoek naar.

De beperking in de mogelijkheden om meer dan de marginale kosten in rekening te brengen, gaat niet leiden tot impact bij gemeenten. Gemeenten brengen momenteel namelijk geen kosten in rekening voor het beschikbaar stellen van open data. Aangezien er op dit moment vooral (geogerefererde) objectinformatie als open data beschikbaar gesteld wordt, is er nog weinig ervaring opgedaan met het anonimiseren van privacy gevoelige data op verzoek van de aanvrager. Men vraagt zich wel af of de expertise en tools in de gemeente aanwezig zijn om datasets correct te anonimiseren. Het wordt mogelijk geacht dat er in de toekomst wel kosten doorberekend worden bij dergelijke verzoeken. Dit zal echter sterk afhangen van de vraag. Wellicht kan bij het anonimiseren geleerd worden van andere afdelingen of functionarissen in de gemeente die verzoeken rondom de Wob afhandelen of bijvoorbeeld bij informatiebeheer/DIV.

3.2.3. Huidige situatie publiceren open data en gemeentelijke HVDL

Uit de al eerdergenoemde cijfers van KOOP blijkt dat er ongeveer 57 gemeenten zijn die open data publiceren op een eigen portaal of via een leverancier. Daarbij zitten ook datasets die op de gemeentelijke HVDL staan. Voor een overzicht van de sets van de gemeentelijke HVDL, zie <https://data.overheid.nl/community/maatschappij/high-value/gemeenten>. Een belangrijk uitgangspunt van de gemeentelijke HVDL is dat er per set een standaard wordt afgesproken voor het publiceren van die set. Die standaard is een randvoorwaarde om de data van verschillende gemeenten samen te kunnen voegen tot (uiteindelijk) een landelijk dekkend bestand. De gemeentelijke HVDL bestaat sinds 2018. Er waren echter gemeenten die sommige datasets van de HVDL al voor die tijd publiceerden. Bij de vaststelling van de HVDL en de standaard voor een bepaald onderwerp liepen die gemeenten tegen het probleem aan dat ze de data al in eigen formaat publiceerden en dat ze toen gevraagd werden om de data volgens de afgesproken standaard te gaan publiceren. Daarvoor moesten deze gemeenten dus een extra inspanning verrichten. Bij enkele gemeenten is toen de keuze gemaakt om deze aanpassingen niet toe te passen op de bestaande dataset, waardoor deze gemeenten dus niet meedoen met de landelijke standaard. Dit geeft aan dat het van belang is om zo snel mogelijk een standaard af te spreken, zodat zoveel mogelijk partijen die standaard gaan toepassen. Tevens is het wenselijk aan te sluiten bij standaarden die mogelijk al in gebruik zijn.

3.2.3.1. Impact van vaststelling Europese HVDL

In de Europese Open Data Richtlijn wordt er gesproken over het opstellen van een Europese HVDL. Op die lijst komen datasets te staan die door alle lidstaten zonder kosten geleverd moeten worden. Tijdens de gesprekken met gemeenten voor deze impactanalyse was er nog veel onduidelijk over de concrete invulling en werking van deze lijst om de impact voor gemeenten goed in te kunnen schatten. Gemeenten hebben in de gesprekken wel gereageerd op dit onderwerp en aangegeven welke wensen of aanbevelingen ze hebben. Pas na de gesprekken met gemeenten werd het duidelijk dat de Europese HVDL vrij statisch van aard zal zijn (en niet dynamisch van aard zoals eerder gedacht), omdat de finale lijst van hoogwaardige datasets in een uitvoeringsrichtlijn zal worden opgenomen die na een periode van drie tot vijf jaar herzien wordt. Tevens lijkt het voornamelijk te gaan om landelijke datasets en niet om sets die bij de gemeenten vandaan moeten komen.

De volgende punten willen gemeenten graag meegeven rondom de Europese HVDL.

Gemeenten zouden graag per dataset helder willen hebben *waarom* en *voor wie* die dataset van toegevoegde waarde is: het is voor hen van belang dat de behoefte aan bepaalde data wordt aangetoond. Zomaar data publiceren omdat de wet dit verlangt, is voor de gemeenten niet motiverend.

Tevens geven ondervraagde gemeenten aan dat de impact om een bepaalde set beschikbaar te stellen per gevraagde set en per gemeente enorm kan verschillen. Per dataset die op de lijst wordt opgenomen, moet dus per organisatie bepaald worden hoe groot de impact is om deze dataset te leveren. Daarnaast hebben gemeenten genoeg tijd nodig om de benodigde data te verzamelen en aan te bieden. Hoeveel tijd “genoeg” is, kan niet zomaar worden vastgesteld, omdat dit, zoals gezegd, per dataset en per organisatie zal verschillen.

Tevens willen gemeenten dat er per dataset een standaard wordt afgesproken en dat er duidelijkheid is over de metadata. Alleen dan wordt het mogelijk om datasets van verschillende partijen (landen, organisaties) op een zinvolle manier samen te voegen, zodat hergebruik mogelijk is en de toegevoegde waarde van de grensoverschrijdende beschikbaarheid van de data zichtbaar wordt. Hou hierbij rekening met standaarden die mogelijk in de lidstaten al in gebruik zijn.

Gemeenten geven aan dat de Europese HDVL richting zal kunnen geven aan welke data interessant is voor hergebruikers, maar gemeenten willen wel zelf de afweging kunnen maken of ze de data kunnen leveren. Gemeenten zouden deze lijst dus graag beschouwen als inspiratielijst⁴², niet als verplichting. Gemeenten die al actief met open data werken, zien overigens weinig issues om data volgens deze lijst aan te leveren.

Daarnaast zijn er nog vragen omtrent deze lijst. Hierbij gaat het onder meer om:

- Hoe gaat de naleving van deze lijst gehandhaafd worden?
- Hoe gaat de standaard per dataset bepaald worden?
- Wordt het *verzamelen* van de benoemde sets verplicht of gaat het om het beschikbaar stellen van data die je al in huis hebt?

Gemeenten hebben ook een alternatieve aanpak voorgesteld: bekijk welke data Europese hergebruikers nu al veel gebruiken en/of landen beschikbaar hebben en stel tot doel om deze data ook op andere plekken beschikbaar te stellen. Dan ga je dus werken aan het beschikbaar stellen van gevraagde data en data die elders al beschikbaar is.

3.2.4. Huidige situatie onderzoeksdata

Dit betreft een nieuwe eis ten opzichte van de huidige situatie. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten momenteel data op basis waarvan een onderzoek is gedaan niet actief publiceren. Deze data valt immers momenteel buiten de werking van de Who. Gemeenten kunnen geen voorbeelden geven van hergebruikers die hier nu om vragen.

⁴² Inmiddels (mei 2020) lijkt het erop dat op de Europese HVDL voornamelijk landelijke sets komen te staan en dat deze verplicht aangeleverd moeten worden. Meer zal duidelijk worden wanneer de uitvoeringsrichtlijn bekend wordt gemaakt.

3.2.4.1. Impact van uitbreiding naar onderzoeksdata

De data-experts van de ondervraagde gemeenten ervaren de uitbreiding van de reikwijdte van open data naar onderzoeksdata als positief. Dit kan volgens deze personen leiden tot meer beschikbare open data; ook van andere afdelingen dan de geo-afdeling waar nu de meeste open data vandaan komt. Gemeenten wijzen er wel op dat er bewustwording in de hele organisatie nodig is om dit uit te voeren: alle medewerkers moeten zich bij het (laten) uitvoeren van onderzoek bewust zijn van het feit dat de gebruikte en/of verzamelde data beschikbaar moet komen voor hergebruik. Mogelijk moeten hiervoor contracten met externe onderzoeksbureaus worden aangepast, zodat de verplichting om de gebruikte onderzoeksdata terug te leveren aan de gemeente in deze contracten kan worden opgenomen. In het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten⁴³ is in artikel 8 al opgenomen dat de resultaten van de dienstverlening aan de gemeente terug geleverd dienen te worden. Dus wanneer gemeenten dit model al gebruiken bij het uitzetten van onderzoeksopdrachten, dan is de impact van deze eis beperkt.

Het is onbekend hoeveel gemeenten voor dergelijk onderzoeksopdrachten het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden inzetten.

Verder moet de gemeente de keuze maken waar de taak tot anonimiseren van de data komt te liggen. Dat kan bij het onderzoeksbureau zijn, of bij de gemeente zelf. En de data van het onderzoeksbureau moet mogelijk nog in machine leesbaar format worden omgezet.

Kanttekening is dat niet alle onderzoeksopdrachten bij elke gemeente via de afdeling Juridische Zaken (JZ) of de afdeling Onderzoek & Statistiek (O&S) worden uitgezet. Soms gebeurt dit ook via de vakafdelingen, zonder tussenkomst van JZ of O&S. Er worden dus mogelijk datasets met onderzoeksdata gemist, maar deze datasets zijn volgens de nieuwe richtlijn wel opvraagbaar.

De impact van het beschikbaar moeten stellen van onderzoeksdata is redelijk groot, maar medewerkers die bezig zijn met open data zien dit over het algemeen als een positieve stimulans om open data binnen de gemeenten onder de aandacht te brengen. De impact is beperkt voor gemeenten die nu al gebruik maken van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden.

3.2.5. Huidige situatie sensoren en API's

Op basis van de informatie van de website *developer.overheid.nl*, de nationale publicatieplek voor API's van de Nederlandse overheid, valt op te maken dat er op dit moment nog zeer weinig gebruik wordt gemaakt van (open) API's binnen gemeenten. Alle meeste ondervraagde gemeenten geven dan ook aan op dit moment nog geen dynamische gegevens realtime te ontsluiten via API's. Enkele gemeenten zijn wel al bezig met het oriënteren en voorbereiden op het aanbieden van open data via API's, onder meer de ondervraagde gemeenten Utrecht en Den Haag, en ook de gemeente Amsterdam is hiermee bezig⁴⁴. De gemeente Haarlem publiceert realtime data over het gebruik van parkeergarages via een API⁴⁵.

Hoewel er op dit moment door de ondervraagde gemeenten nog geen gebruik wordt gemaakt van API's om dynamische gegevens realtime te ontsluiten, geven diezelfde gemeenten wel aan gebruik te maken van sensoren. Het gaat hier om sensoren die de luchtkwaliteit meten, maar bijvoorbeeld ook om brugsensoren.

⁴³ <https://vng.nl/artikelen/vng-model-algemene-inkoopvoorwaarden>

⁴⁴ Gemeente Amsterdam, <https://api.data.amsterdam.nl/api/>

⁴⁵ Gemeente Haarlem, <https://www.haarlem.nl/parkeertarieven/>

Op nationaal niveau bepaalt de Nederlandse API strategie⁴⁶ het kader voor het gebruik van API's binnen de gehele Nederlandse overheid. Hierin wordt expliciet vermeld dat "hoe hoger de mutatiefrequentie van de data [is], hoe zinvoller een API wordt". De mutatiefrequentie van sensordata is hoog, waardoor de toegevoegde waarde van een API ten opzichte van een bulkdownload aanzienlijk is. Een bulkdownload van de gemeentelijke sensordata is op dit moment echter vaak ook niet mogelijk: de sensordata wordt dikwijls slechts via een dashboard door de leverancier ter beschikking gesteld aan de gemeente. Dit betekent dat de gemeente geen beschikking heeft over de ruwe data en deze dus ook niet als open data beschikbaar kan stellen.

3.2.5.1. Impact van bevordering beschikbaarstelling dynamische en realtime data met API's

De combinatie van de nog beperkte inzet van API's om open data te ontsluiten en het toenemende gebruik van sensoren binnen gemeenten maakt de impact van deze eis voor Nederlandse gemeenten behoorlijk groot. Vanuit technisch oogpunt is het uiteraard mogelijk om de data die realtime wordt verzameld via API's beschikbaar te stellen. Maar gemeenten hebben hier tot nu toe weinig ervaring mee. Zelfs de voorlopers op het gebied van open data zitten grotendeels nog in de oriënteer- en opstartfase met betrekking tot het beschikbaar stellen van open data via API's. De dataplatformleverancier Civity biedt op dit moment wel al een 'Internet of Things module' aan waarmee sensordata standaard via een API beschikbaar gesteld kan worden⁴⁷.

Alle ondervraagde gemeenten geven aan gebruik te maken van sensoren, maar de aantallen en soorten sensoren verschillen per gemeente. De gebruikte sensoren variëren van sensoren voor luchtkwaliteit en verlichting tot brugsensoren en sensoren voor het uitvoeren van verkeers-tellingen. In de meeste gevallen verzamelt en bewaart de gekozen leverancier de sensordata. Uit dit onderzoek blijkt echter dat niet alle gemeenten goede afspraken hebben gemaakt of voorzieningen hebben getroffen om de verzamelde data in te zien. Ook blijkt de leverancier soms de data-eigenaar te zijn. De consequentie is dat enkele gemeenten zelfs extra moeten betalen om de ruwe sensordata in te zien en/of te verkrijgen. De eisen uit de nieuwe richtlijn omtrent het aanbieden van dynamische en realtime data (waaronder sensordata) via API's vragen dus om een andere houding van gemeenten ten opzichte van de leveranciers (inclusief bijbehorende juridische afspraken m.b.t. eigenaarschap over data). Dit maakt de impact van deze specifieke wijziging vrij groot.

Een mogelijk onbedoeld effect van deze eis is dat gemeenten minder geneigd kunnen zijn om sensoren in te zetten. Een aantal (vooral kleine) gemeenten gaf dit aan in de gesprekken.

Verder is er onduidelijkheid over de kosten en opslag van sensordata. Enkele gemeenten verwachten hoge kosten en volle databases; andere gemeenten verwachten juist dat dit erg mee zal vallen. Het verschil in opvatting is verklaarbaar vanuit twee invalshoeken.

De eerste invalshoek betreft het soort sensor waarvan de data opgeslagen moet worden. Als het gaat om verkeerslussen, dan gaat het om '1 en 0-data'. Dit vereist weinig opslagcapaciteit. Als het gaat om videobeelden, dan is er juist veel opslagcapaciteit nodig. Rekening houdend met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zullen veel videobeelden aangepast moeten worden voordat deze beschikbaar gesteld kunnen worden als open data. Zo kan het bijvoorbeeld noodzakelijk

⁴⁶ Geonovum, <https://docs.geostandaarden.nl/api/API-Strategie/>

⁴⁷ Voor meer informatie: <https://civity.nl/products-solutions/cip/cip-iot/>

zijn om de videobeelden bij entree van een milieuzone niet direct aan te bieden als open data, maar alleen de data over de hoeveelheid auto's die de milieuzone betreden als open data beschikbaar te stellen. Gemeenten hebben hulp nodig om hier keuzes in te maken.

De tweede invalshoek betreft de vraag of de sensordata bewaard moet worden. Als alle metingen bewaard moeten blijven (voor historische analyse), dan neemt de hoeveelheid data zeer snel toe. Echter, de herziene richtlijn stelt dat de data realtime beschikbaar moet komen, en niet dat de historie ook beschikbaar moet blijven. Daarmee ligt de keuze om de getoonde data te bewaren bij de hergebruiker (door bijv. de API meerdere malen te bevragen en zelf historie op te bouwen) en niet bij de gemeente. Een gemeente kan er natuurlijk voor kiezen om de sensordata op een geaggregeerd niveau beschikbaar te stellen. Maar op deze manier is de opslag van de sensordata een minder groot issue dan wanneer de gemeente voor de historische opslag van de ruwe data verantwoordelijk is. De vraag is echter wel of de Archiefwet eisen stelt aan het bewaren van de sensordata. Hierover lopen momenteel nog gesprekken en dit is in ons onderzoek buiten beschouwing gebleven. Van belang is wel om aan te sluiten in de implementatie-adviezen bij wat er uit deze gesprekken m.b.t. de Archiefwet komt⁴⁸.

Om de betekenis van de impact van deze eis te kunnen vatten, moet er ook gekeken worden naar de definitie van het begrip 'API'. Een API kan gedefinieerd worden als een concrete implementatie van een interface waarmee gegevens op een gespecificeerde manier toegankelijk worden gemaakt. Dit houdt dit simpel gezegd in dat er voor elke dataset een nieuwe API geïmplementeerd moet worden. Hierbij is de dataset het resultaat van het uitlezen van de sensor en de API is de concrete implementatie waarmee deze data ontsloten wordt voor de buitenwereld. Een alternatief is dat de sensordata direct vanuit de sensor ontsloten wordt, waarbij er dus geen sprake is van een dataset.

Eén API kan meerdere bevragingfuncties hebben, maar er kunnen ook aparte API's per bevragingfunctie gemaakt worden. Dit maakt qua tijdsinspanning en kosten weinig uit. Ook kan de gemeente zelf de keuze maken met welk tijdsinterval (of frequentie van events) de gegevens als open data beschikbaar gesteld worden. Dit kan lager zijn dan het tijdsinterval waarmee de sensor de gegevens verzamelt. Het gekozen tijdsinterval van de metingen hoeft dus niet één op één te matchen met het tijdsinterval van de beschikbaar gestelde open data.

Als je een API definieert als een set specificaties waaraan een interface moet voldoen, dan heb je in principe maar één API-specificatie nodig om alle sensordata te ontsluiten. Je definieert eenmaal de structuur van de sensorgegevens (meetmoment, meetwaarde etc.) waarop alle gemeenten en hun leveranciers een oplossing ontwikkelen of implementeren om sensordata volgens die structuur beschikbaar te maken. Echter, om sensoren met elkaar te kunnen vergelijken is er niet alleen een API-specificatie nodig, maar zijn er ook semantische afspraken nodig. Indien de ene sensor de meetwaarde Celsius gebruikt en de andere sensor de meetwaarde Fahrenheit, dan zijn deze meetwaarden niet op elkaar te plotten. In de aangepaste richtlijn wordt echter niet gesproken over het belang van standaarden om metingen vergelijkbaar te maken.

Een algehele kanttekening die bij deze nieuwe eis uit de Europese Open Data Richtlijn moet worden geplaatst, is dat er de juridische mogelijkheid voor gemeenten bestaat om dynamische gegevens op

⁴⁸ Inmiddels (mei 2020) is bekend dat op grond van de Archiefwet het niet nodig is dat gemeenten de dynamische data zelf opslaan in een archief.

termijn of met tijdelijk technische beperkingen beschikbaar te stellen. Dit betekent bijvoorbeeld dat sensordata ook tijdelijk via een bulkdownload aangeboden kan worden als de gemeenten dat nog niet via een API kan doen. Indien de sensordata op dit moment door de leverancier alleen via dashboard aangeboden wordt aan de gemeente, dan is dit niet afdoende om aan de nieuwe eis van de richtlijn te voldoen. Via het dashboard worden namelijk alleen de geaggregeerde gegevens beschikbaar gesteld en niet de ruwe sensordata. Afspraken met de leverancier van de sensor over het beschikbaar stellen van de ruwe data zijn dan dus nog steeds nodig.

3.2.6. Huidige situatie afstemming andere Europese regelgeving

In de gewijzigde richtlijn wordt ten opzichte van de richtlijn uit 2013 expliciet verwezen naar de Databankenrichtlijn en INSPIRE.

3.2.6.1. Impact van betere afstemming met andere Europese regelgeving

Voor gemeenten heeft deze verandering geen gevolgen. In de richtlijn worden alleen de databankenrichtlijn en INSPIRE expliciet benoemd, maar dit heeft geen inhoudelijke gevolgen.

3.3. Risico's

Gemeenten hebben in de gesprekken ook enkele risico's benoemd waar ze graag aandacht voor willen vragen.

3.3.1. Garanties en verantwoordelijkheid

Gemeenten geven geen garantie m.b.t. open data voor de nauwkeurigheid, juistheid en actualiteit. In hoeverre loop je hier als gemeente risico mee? Wat als bedrijven hun verdienmodel op open data baseren? Dan moet je als gemeente wel kunnen leveren; of ben je hier niet verantwoordelijk voor? De meeste gemeenten met een open data portaal hebben een disclaimer met betrekking tot de kwaliteit en nauwkeurigheid van de data. Disclaimer van Den Haag is opgesteld met jurist, maar is nog niet in een rechtszaak getoetst. Enkele gemeenten maken gebruik van proclainers.

Gebruiksvoorwaarden open data Den Haag⁴⁹

“Iedereen – particulier en bedrijf – mag de als zodanig aangemerkte open data van de gemeente Den Haag, zoals geplaatst op denhaag.dataplatform.nl hergebruiken in eigen toepassingen. De gemeente Den Haag stelt de inhoud van de datasets met de grootst mogelijke zorg samen. Dit is echter geen garantie dat deze datasets volledig, accuraat en juist zijn. De gemeente Den Haag sluit iedere aansprakelijkheid uit voor welke schade dan ook, direct en/of indirect, op enige wijze ontstaan door en/of voortvloeiend uit elk gebruik van deze datasets, waaronder ook – maar niet alleen – handelingen van een gebruiker van de datasets die op welke manier dan ook zijn ingegeven door de hier geplaatste informatie.”

Proclaimer Dataportaal gemeente Apeldoorn⁵⁰

“De gemeente Apeldoorn stelt de inhoud van de datasets met de grootst mogelijke zorg samen. Dit is echter geen garantie dat deze datasets volledig, accuraat en juist zijn. De gemeente Apeldoorn sluit iedere aansprakelijkheid uit voor welke schade dan ook, direct en/of indirect, op enige wijze ontstaan door en/of voortvloeiend uit elk gebruik van deze datasets, waaronder ook

⁴⁹ Gemeente Den Haag, <https://denhaag.dataplatform.nl/#/home>

⁵⁰ Gemeente Apeldoorn, <https://www.apeldoorn.nl/proclaimer>

– maar niet alleen – handelingen van een gebruiker van de datasets die op welke manier dan ook zijn ingegeven door de hier geplaatste informatie.”

Dit bezwaar wordt in de notitie van Geonovum⁵¹ besproken en toegelicht. De vraag is of deze notitie bij gemeenten voldoende bekendheid heeft. Het is wenselijk om in de implementatie van de aangepaste Who hierbij stil te staan.

3.3.2. Negatieve gevolgen sensordata

Bij het bespreken van de nieuwe eisen rondom sensordata gaven de gemeenten de volgende kanttekeningen mee. Kan het beschikbaar stellen van (sensor)data ook negatieve gevolgen hebben? Gaan mensen bijvoorbeeld later of minder naar uitgaansgebied als ze op basis van de realtime sensordata zien dat het nog rustig is in het gebied? Kunnen er negatieve effecten voor middenstand ontstaan omdat gedrag van mensen door de beschikbare data wordt beïnvloed? Het feit dat gemeenten nu op grond van de herziene richtlijn sensordata actief moeten gaan publiceren leidt tot dergelijke vragen en aarzelingen.

3.3.3. Gebruik SAAS oplossingen

Veel gemeenten maken gebruik van SAAS oplossingen (software as a service: de software staat dan niet bij de gemeente maar bij de leverancier). Risico kan zijn dat de gebruikte en/of verzamelde data niet van de gemeente is en dat je als gemeente in het ergste geval je eigen data moet terugkopen. Dit toont aan dat de afhankelijkheid van leveranciers groot lijkt te zijn. Gemeenten zijn zich hier nu niet voldoende van bewust. Dit sluit aan bij de eerder gemaakte opmerking over sensoren waar gemeenten ook niet altijd bewust het eigenaarschap van de data in eigen hand houden. In de GIBIT, de handreiking van Geonovum en de principes van de Digitale Stad en de modelovereenkomst zijn handvaten voor gemeenten te vinden om hier mee om te gaan.

3.4. Impact op processen

Hieronder volgt de impact per relevant SCOPAFIJTH-aspect.

3.4.1.1. Impact op processen

De impact op de werkprocessen bij de gemeenten is beperkt in vergelijking met wat gemeenten moeten doen op basis van de huidige Who. De bestaande ‘reactieve werkprocessen’ kunnen in principe gelijk blijven. Hier komt alleen bij dat er om meerdere soorten open data gevraagd kan worden (zoals onderzoeksdata en sensordata) en dat mogelijk datasets geanonimiseerd moeten worden als er ook gevraagd gaat worden naar andere data dan object-data. Indien het aantal Who-verzoeken gaat toenemen, dan kan dit wel leiden tot de noodzaak voor de aanpassingen in de huidige werkprocessen, waarbij de Who-verzoeken nu doorgaans ‘op maat’ afgehandeld worden.

Ook moeten er aanvullende besluiten genomen worden over de inrichting van het proces ten aanzien van het proactief beschikbaar stellen van (1) dynamische en real time data via AP’s en (2) geselecteerde datasets op basis van de Europese HVDL.

⁵¹ Geonovum, <https://meteninhetopenbaar.locatielab.nl/waarom-een-handreiking-spelregels-data-ingewonnen-in-de-openbare-ruimte/>

Tevens is het wenselijk dat gemeenten bij werkprocessen waar data in wordt verzameld uitgaan van privacy by design, zodat wordt voldaan aan de juridische eisen vanuit AVG en beveiligingseisen.

3.4.1.2. Juridische impact

Op meerdere vlakken is er een juridische impact. Hierbij gaat het om contracten die aangepast moeten worden. Daarbij kan het gaan om al bestaande contracten met bijvoorbeeld leveranciers van sensoren, maar ook om (standaard-)contracten met onderzoeksbureaus waarbij het gaat om het aanleveren van de gebruikte/verzamelde datasets volgens de (o.a. privacy- en kwaliteits-) eisen van de gemeente. In veel gevallen zal het gaan om het eenmalig aanpassen van de standaardcontracten die daarna in de gehele organisatie gebruikt moeten worden.

Gemeenten kunnen hier gebruik maken van de GIBIT voor inkoop van IT en van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten, maar ook van de handreikingen van Geonovum voor Spelregels voor data ingewonnen in de openbare ruimte.

3.4.1.3. Personele impact

Het verzamelen en beschikbaar stellen van open data zal op meer plekken gebeuren dan tot nu toe het geval is. Nu is het vaak de afdeling geo-informatie en soms een apart team voor open data. Maar open data bevindt zich in de gehele organisatie en dus zullen ook andere medewerkers hiermee te maken krijgen. Naar verwachting zullen er in de praktijk meer medewerkers te maken krijgen met het verzamelen en aanbieden van open data; al zou dit niet veel af moeten wijken van hoe dit nu georganiseerd is. Hoewel dit dus geen direct gevolg van de herziening van de Europese richtlijn is, gaat we er wel vanuit dat er meer bewustzijn nodig is onder een bredere groep van medewerkers bij de gemeente om te kunnen voldoen aan de eisen die de herziene richtlijn stelt. Het is wenselijk dat gemeenten hier structureel rekening mee houden in de werkzaamheden voor de gehele organisatie. Sommige gemeenten werken nu al met data-stewards: medewerkers die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde dataset. Deze werkwijze zou uitgebreid kunnen worden naar de hele organisatie en ook door andere gemeenten overgenomen kunnen worden.

3.4.1.4. Communicatieve impact

Van belang is het besef dat open data niet enkel meer thuishoort bij de afdeling geo-informatie, maar dat open data in de gehele organisatie een rol speelt. Ook de vakafdelingen moeten zich bewust zijn van het feit dat zij data verzamelen die als open data aangeboden kan en soms moet worden.

De hiervoor genoemde data-stewards zouden kunnen worden ingezet om de rest van de organisatie bewust te maken van de wijzigingen in de Europese richtlijn en straks in de Nederlandse wetgeving.

3.4.1.5. Technische impact

Gemeenten zullen een keuze moeten maken in hoe de data aangeboden gaat worden. Hiervoor kan bijvoorbeeld een portaal worden gekozen waar de data gevonden kan worden. Er zijn gemeenten in Nederland die al een open data portaal hebben, maar nog niet alle gemeenten beschikken hier over. Daarnaast is de impact voor het kunnen tonen van de dynamische en realtime data op de techniek groot. Gemeenten moeten deze data tonen via een API. Een werkwijze zou kunnen zijn dat de gemeente aan de partij die de sensor beheert en de data verzamelt, vraagt om de data via een API aan te bieden. De gemeente kan hier dan vanaf haar eigen website of dataportaal naar verwijzen. Een andere optie is dat de gemeente het dataportaal uitbreidt met de optie om data via API's aan te bieden. Er zijn leveranciers van dataportalen die dit als extra module (een "Internet of Things module") aanbieden.

3.4.1.6. Financiële impact

De financiële impact heeft betrekking op een paar aspecten.

Ten eerste zullen juridische overeenkomsten, zoals aangegeven in sectie 3.4.2.1, moeten worden aangepast. Dit betreft eenmalige aanpassingen.

Ten tweede hebben nog niet alle gemeenten een open dataportaal, dat is namelijk afhankelijk van het volwassenheidsniveau van de organisatie met betrekking tot open data. Aangezien gemeenten de data van de Europese HVLD in de toekomst wellicht moeten gaan aanbieden, zou een dataportaal wel wenselijk kunnen worden. Maar dit kan ook nog afhangen van de verplichtingen die uit de Europese HVLD voortkomen en hoe dit verder landelijk wordt ingericht en welke rol gemeenten hierin krijgen. Op dit moment kunnen we hier nog weinig over zeggen.

Ten derde zit er financiële impact bij het beschikbaar stellen van de dynamische data via API's. Aangezien gemeenten niet verplicht zijn de data ook op te slaan voor een historisch overzicht, kunnen de kosten voor opslag beperkt blijven. De kosten voor het beschikbaar stellen van data via API's hangen af van de keuze die een gemeente maakt: zelf API's maken en aanbieden of hiervoor in zee gaan met de leverancier van een dataportaal of de leveranciers van individuele sensoren. Hier zal elke gemeente een eigen keuze in moeten maken.

Ten vierde zitten er mogelijk financiële aspect bij het uitbesteden van het anonimiseren van bestaande datasets en bij het leveren van onderzoeksdata aan gemeenten verzameld door externe onderzoeksbureaus. Aangezien verschillende gemeenten hebben aangegeven onderzoek geregeld uit te laten voeren door externe onderzoeksbureaus waarbij de onderzoeksdata niet apart (en in herbruikbaar formaat) wordt terug geleverd, schatten wij in dat onderzoeksbureaus extra kosten in rekening gaan brengen indien dit wel van hen verlangd wordt. Dit bedrag zal naar verwachting nog hoger uitvallen indien de vraag om de dataset te anonimiseren ook bij de onderzoeksbureaus komt te liggen.

Op dit moment kan nog weinig gezegd worden over de concrete kosten voor gemeenten die gepaard gaan met de eisen uit de Europese Open Data Richtlijn. Daarom is in overleg met de Begeleidingscommissie op 5 maart 2020 besloten de kosten niet verder te specificeren.

3.4.1.7. Impact op de inkoopfunctie van gemeenten

De inkoopafdeling van de gemeenten zullen bewust moeten omgaan met de eisen uit de Who en dan met name rondom de inkoop van sensoren en het uitzetten van extern onderzoek en de noodzakelijk terug levering van de gebruikte, bewerkte en/of verzamelde data aan de gemeente. Dit is een samenspel tussen de afdeling inkoop en de afdeling Juridische Zaken. En hiervoor kan een gemeente de GIBIT of het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden inzetten.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies van deze impactanalyse gegeven. Deze conclusies vormen tegelijkertijd de beantwoording van de onderzoeksvragen.

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de context van deze impactanalyse geschetst, de huidige werkwijze van gemeenten beschreven en is per wijziging toegelicht wat dit voor de gemeenten gaat betekenen. In dit laatste hoofdstuk worden alle onderzoeksvragen beantwoord, worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Wat zijn de ingeschatte kosten of baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (verschil t.o.v. de huidige Wet Hergebruik Overheidsinformatie)?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

4.2. Wijziging werkwijze

Op dit moment krijgen gemeenten nauwelijks Who-verzoeken binnen en is er – mede hierdoor – beperkte energie gestoken in het inrichten van een werkproces rondom de afhandeling van Who-verzoeken. De herziene richtlijn vraagt gemeenten om, naast de reactieve verplichtingen rondom open data, bepaalde soorten data ook proactief aan te bieden voor hergebruik. Gemeenten zullen dus op grond van de herziene richtlijn een aantal acties moeten ondernemen. Hier gaat hierbij om de volgende punten:

- Onderzoeksdata is aangemerkt als een extra categorie open data en moet op verzoek beschikbaar gesteld worden door gemeenten. Gemeenten moeten hier bij het (laten) uitvoeren van onderzoek rekening mee houden.
- Dynamische en realtime verzamelde data (“sensordata”) moet gedeeld worden via API's.
- In de toekomst komt er een Europese HVDL; de datasets op deze lijst moet de gemeente actief aanbieden via API's.
- Bij het afsluiten van exclusieve overeenkomsten moet de gemeente de inhoud van deze overeenkomst publiceren.

4.3. Impact van deze wijzigingen voor gemeenten

De impact van de herziening van de PSI-Richtlijn is in hoofdstuk 3 geschetst aan de hand van de concrete wijzigingen ten opzichte van de richtlijn uit 2013 op basis waarvan de Who in 2015 geïmplementeerd is. Uit de resultaten van hoofdstuk 3 kan afgeleid worden dat de grootte van de impact verschilt per wijziging.

De wijziging betreffende een betere afstemming van de richtlijn op relevante andere Europese regelgeving heeft veruit de minste impact op gemeenten. Er kan zelfs gesteld worden dat een dergelijke wijziging in de praktijk helemaal niets veranderd aan de gemeentelijke processen rondom open data.

De wijziging betreffende de beperking van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data, heeft met de kennis en ervaring van nu een zeer beperkte impact. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het aantal Who-verzoeken op dit moment nog zeer laag is en de zogenaamde 'business case' voor het doorberekenen van kosten aan de aanvrager, zoals anonimiseringskosten, nog niet gezien wordt door de ondervraagde gemeenten. De kosten voor het sturen van een factuur worden momenteel hoger ingeschat dan te maken kosten voor het anonimiseren.

De wijziging betreffende de verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data en de bijbehorende publicatieverplichting lijkt een beperkte impact op gemeenten te hebben. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat alle ondervraagde gemeenten aangeven dat er momenteel geen exclusieve overeenkomsten afgesloten zijn. Dit kan echter veranderen als deze overeenkomsten in deze toekomst wel afgesloten worden of als blijkt dat er wel exclusieve overeenkomsten zijn die nu door gemeenten niet onder die noemer geschaard worden. Denk hierbij aan data van sensoren die door een andere partij namens de gemeente wordt verzameld.

De wijziging betreffende de uitbreiding van de reikwijdte van het begrip open data naar onderzoeksdata heeft een redelijke impact op gemeenten. Dit komt vooral door het mogelijk moeten aanpassen van contracten met externe onderzoeksbureaus, zodat de verplichting om de gebruikte onderzoeksdata terug te leveren aan de gemeente in deze contracten kan worden opgenomen. Veel onderzoeksdata bij gemeenten wordt immers verzameld door externe onderzoeksbureaus die voor een specifieke onderzoeksopdracht benaderd zijn. Tevens moeten alle gemeentelijke vakafdelingen van deze eis op de hoogte zijn en hun werkwijze bij het laten uitvoeren van onderzoek hierop aanpassen. Wanneer gemeenten nu al gebruik maken van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden bij het afsluiten van contracten met onderzoeksbureaus dan is de impact beperkt.

De wijziging betreffende de bevordering van beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van API's heeft een aanzienlijke impact op gemeenten. Op dit moment bieden gemeenten nauwelijks (sensor)data aan door middel van API's. Wel wordt door alle ondervraagde gemeenten aangegeven dat er in meer of mindere mate sensordata verzameld wordt. Hoewel de aangepaste richtlijn ruimte laat voor minder ingrijpende technische alternatieven op de korte termijn, zal de data op de lange termijn via API's aangeboden moeten worden. Vanuit technisch oogpunt moet er vooral aandacht besteed worden aan de manier waarop individuele gemeenten API's zullen gaan inzetten voor het ontsluiten van de dynamische gegevens (bijv. door gebruik te

maken van een 'Internet of Things module' bij een dataplatformleverancier). Vanuit juridisch oogpunt moet de focus echter ook liggen op het thema data-eigendom, oftewel: van wie zijn de sensordata die worden ingewonnen? Er moet worden voorkomen dat gemeenten er pas ná het plaatsen van de sensoren achter komen dat de data eigendom is van het bedrijf dat de sensoren geplaatst heeft. Dit betekent dat er vóór het plaatsen van de sensoren goede afspraken gemaakt moeten worden over data-eigendom. Zonder deze afspraken kunnen gemeenten tegen (onverwachte) problemen aanlopen op het moment dat zij de betreffende sensordata als open data beschikbaar willen stellen.

De wijziging betreffende de vaststelling van een gemeenschappelijke Europese HDVL is op dit moment nog lastig in te schatten, omdat de uitvoeringsrichtlijn waarin de exacte datasets en het proces benoemd worden, nog niet gereed is. Als gemeenten data moeten aanleveren die ze al beschikbaar hebben, dan lijkt dat geen grote impact te hebben. Echter, als vanuit de Europese HDVL gevraagd wordt om data aan te leveren die de gemeente nog niet zelf verzameld, dan is de impact veel groter. Gemeenten waren terughoudend in hun bereidheid om data voor de Europese HDVL zonder goede onderbouwing specifiek te gaan verzamelen.

4.4. Voldoende toegerust?

In principe zijn gemeenten voldoende toegerust om de nieuwe eisen onder de herziene richtlijn te implementeren. De aangescherpte eisen doen vooral een beroep op het meer acteren naar de al bestaande visie van het Nederlandse kabinet als het aankomt op overheidsinformatie: het *openbaar tenzij*-principe. In vergelijking met de huidige gemeentelijke praktijk zal het echter wel een omslag zijn om een aantal zaken 'aan de voorkant' te regelen, zoals contracten met onderzoeksbureaus en overeenkomsten met leveranciers van sensoren. Ook zijn gemeenten nog niet toegerust op het aanbieden van sensordata via API's. Bestaande software modules kunnen hier een passende uitkomst bieden. Daarnaast is het van belang om mee te geven dat de er in de richtlijn voldoende ruimte gelaten is om onevenredige inspanning aan de kant van de gemeenten, als het draait om het beschikbaar stellen van dynamische data via API's, niet verplicht te stellen. Uiteraard zijn er wel randvoorwaarden. Deze worden in paragraaf 4.7 besproken. Tevens zijn er al handreikingen op het gebied van data-eigendom en inkoopvoorwaarden voor gemeenten beschikbaar. Denk aan de Principes van de Digitale Stad, de GIBIT (gemeentelijke inkoopvoorwaarden voor IT), het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden en de handreikingen van Geonovum bij het verzamelen van data in de openbare ruimte. Gemeenten kunnen er in de implementatie van de aangepaste wet op gewezen worden dat ze deze handreikingen kunnen gebruiken.

4.5. Mogelijke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering

De doorgevoerde wijzigingen in de Europese Open Data Richtlijn zullen op de korte termijn geen besparingen opleveren. Dit heeft er vooral mee te maken dat de aangepaste richtlijn juist investeringen in de beschikbaarstelling van open data stimuleert en deels vereist.

Indien het aantal Who-verzoeken na de invoering van de aangepaste Who nog steeds laag blijft, dan zullen de kosten voor het 'reactieve gedeelte' van de wet ook niet sterk verschillen van de kosten die op basis van de huidige Who gemaakt moeten worden. Hierbij moet wel in acht genomen worden dat onderzoeksdata straks ook opgevraagd kunnen worden, waarbij dat onder de huidige richtlijn niet het geval is. Gemeenten maken mogelijk bij het afspreken van contracten met onderzoeksbureaus nu al

gebruik van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden. Dan is de impact beperkt. Voor gemeenten die dat nog niet doen, brengt dit kosten met zich mee om aan te passen. Kosten die de gemeente moet maken voor het (op verzoek) anonimiseren van data mogen volgens de aangepaste richtlijn doorberekend worden.

Het proactief beschikbaar stellen van dynamische gegevens via API's en het proactief aanbieden van nog niet beschikbare datasets o.b.v. de Europese HVDL gaat naar verwachting meer kosten met zich meebrengen. Hoewel er nog enige juridische ruimte zit in de manier waarop dynamische gegevens als open data beschikbaar gesteld moeten worden, moet deze data wel aangeboden worden. En hoewel het nog niet bekend is welke datasets o.b.v. de Europese HVDL door gemeenten moeten worden aangeboden, moet ook deze data proactief aangeboden worden. Dit betekent dat er nagedacht moet worden over een publicatieplek. De gemeenten die op dit moment al open data publiceren, stellen dit beschikbaar via hun eigen dataportaal. Het opzetten en beheren van een dataportaal brengt uiteraard kosten met zich mee. Gemeenten die op dit moment nog geen open data publiceren, zullen extra kosten moeten maken, indien zij besluiten de data via een eigen dataportaal of website aan te bieden. De andere optie is dat gemeenten de diverse leveranciers van sensoren vragen dit aan te bieden.

4.6. Verwachte effecten

De data-experts van de ondervraagde gemeenten geven aan vooral een positief effect te verwachten van het moeten aanbieden van onderzoeksdata. Daarmee wordt open data breder in de organisatie een belangrijk onderwerp. Dit gaat mogelijk leiden tot het beschikbaar stellen van data die nu nog bij vakafdelingen ligt.

Het moeten tonen van dynamische en realtime data zou mogelijk kunnen leiden tot een negatief effect, namelijk dat gemeenten – zeker kleinere gemeenten – gaan aarzelen om sensoren in te zetten vanwege deze verplichting.

De Europese HVDL zou – zeker als inspiratielijst - een positief effect kunnen hebben op de beschikbaarheid van open data. Gemeenten zien hier echter ook wel een groot risico in, namelijk dat ze verplicht worden data te verzamelen en beschikbaar te stellen waar ze zelf het nut voor hergebruik niet van in zien terwijl het hen wel inspanning kost om de data aan te leveren.

4.7. Randvoorwaarden en risico's

Hieronder staan een aantal randvoorwaarden en risico's benoemd die relevant zijn bij de implementatie van de Europese Open Data richtlijn en de aangepaste Who.

- De data die wordt opgenomen op de Europese HVDL moet voorzien worden van een afgestemde Europese standaard en metadata. Zonder een dergelijke standaard kan data over verschillende organisaties en landen heen nooit vergeleken worden. Houd wel rekening met lokaal gebruikte standaarden in de lidstaten bij het vaststellen van de Europese standaard.
- Het is raadzaam gemeenten een handreiking aan te bieden ten behoeve van het aanpassen van contracten met leveranciers van sensordata en de keuzes die de gemeente daarin kan maken. Het advies aan gemeenten is om contractueel vast te leggen (in de

inkoopvoorwaarden) dat de verzamelde data en het datamodel eigendom zijn/blijven van de gemeente. De GIBIT biedt hiervoor goede ondersteuning. Tevens is het raadzaam aan te sluiten bij de Principes van de Digitale Stad zoals door VNG en gemeenten samen opgesteld.

- Verder moeten gemeenten nieuwe eisen aan (soms al bestaande) leveranciers stellen over het beschikbaar stellen van data. Leveranciers zouden niet alleen ‘dumps’ of dashboards moeten leveren, maar de data standaard via een API aan de gemeente en mogelijk ook via het dataportaal van de gemeente moeten aanbieden.
- Geïnspireerd op de FAIR principes moeten sensorgegevens niet alleen toegankelijk gemaakt worden via API’s, maar ook vindbaar, interoperabel en herbruikbaar zijn. Het beter vindbaar maken van sensorgegevens kan bijvoorbeeld door de nodige informatie op het eigen open dataportaal te plaatsen, maar ook via de website <https://developer.overheid.nl> (een initiatief van het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG), waarbij een API-overzicht wordt geboden voor alle API’s die door overheidsorganisaties in Nederland aangeboden worden. Het bevorderen van interoperabiliteit en het volledig(er) kunnen benutten van sensorgegevens voor hergebruik kunnen door het gebruik van bestaande en nog te ontwikkelen standaarden worden gestimuleerd. Zonder deze aanvullende inspanningen bestaat het risico dat de maatschappelijke en economische toegevoegde waarde van het beschikbaar stellen van sensorgegevens als open data afneemt. Er wordt in de open source gemeenschap gewerkt aan een (open) standaard voor API’s, de SensorThings API⁵². Dergelijke initiatieven worden met de invoering van de aanpaste richtlijn nog belangrijker.

4.8. Conclusies

De ambitie van de richtlijn was oorspronkelijk een stuk groter dan wat er uiteindelijk na de onderhandelingen tussen de lidstaten op papier is gekomen. Er is dus een onderscheid tussen wat gemeenten juridisch gezien moeten doen om te voldoen aan de richtlijn en wat ze zouden kunnen doen om aan de intentie van de wet tegemoet te komen. Daarom maken we hier een onderscheid tussen de impact voor gemeenten volgens de *letter* van de wet en de *geest* van de wet. Voldoen aan de letter van de wet is voldoende, maar een gemeente kan ook de keuze maken om te voldoen aan de geest van de wet.

4.8.1. Impact volgens de letter van de wet

De Europese Open Data Richtlijn wijkt op een zestal punten expliciet af de huidige Who (zie sectie 3.1). Op het eerste gezicht lijkt met name de eis betreffende de beschikbaarstelling van dynamische en realtime data via API’s een grote impact te hebben op gemeenten. Echter, een nauwkeurige bestudering van de relevante wetsartikelen laat zien dat de nieuwe richtlijn een juridische ‘escape’ heeft ingebouwd die ervoor zorgt dat de daadwerkelijk impact op gemeenten kleiner is dan aanvankelijk gedacht. Zo wordt in artikel 5, zesde lid, gesteld dat “[w]anneer het beschikbaar stellen van dynamische gegevens onmiddellijk na het verzamelen ervan [...] de financiële en technische mogelijkheden van het openbare lichaam zou overstijgen omdat dit een onevenredige inspanning zou vergen, worden die dynamische gegevens voor hergebruik beschikbaar gesteld binnen een termijn of met tijdelijke technische beperkingen die de exploitatie van hun economisch en sociaal potentieel niet onnodig in het gedrang brengen”. Oftewel: als gemeenten kunnen aantonen dat de beschikbaarstelling van dynamische en realtime data via API’s een te grote inspanning vergt, dan

⁵² Geonovum, <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/services/ogc-sensorthings-api-part-1-sensing>

kunnen gemeenten – juridisch gezien – niet verplicht worden om dynamische gegevens via deze weg aan te bieden. Het is dus mogelijk om dynamische data na een bepaalde periode als bulkdownload aan te bieden in plaats van “realtime” via een API. De gemeente zal deze keuze wel moeten onderbouwen.

Kosten die de gemeente moet maken voor het (op verzoek) anonimiseren van data mogen volgens de Europese Open Data Richtlijn doorberekend worden. Het is dus mogelijk om de kosten hiervan bij de aanvrager te leggen, wat het besluit van de aanvrager kan beïnvloeden om de aanvraag wel of niet door te zetten. Maar door het doorberekenen van deze kosten kunnen de kosten van de gemeente wel dalen.

Ook is het belangrijk om vast te stellen dat, hoewel er een gemeenschappelijke Europese HVDL wordt aangekondigd; de daadwerkelijke lijst met hoogwaardige datasets er nog niet is. Dit betekent dat er nog onderhandelingsruimte is voor de invoering van de bijbehorende uitvoeringsregeling. Eventuele randvoorwaarden liggen dus nog open.

Kortom, indien we de nieuwe richtlijn bekijken vanuit de *letter van de wet*, dan kan de impact voor een gemeente beperkt blijven. Hoewel de reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid naar onderzoeksdata, blijft veel van de huidige Who overeind staan. Andere typen open data moesten op verzoek al beschikbaar gesteld kunnen worden. Ook hebben gemeenten dus ruimte om dynamische data op een later moment of andere manier aan te bieden dan realtime via API. Een gemeente kan dus ook kiezen om niet per datum inwerkingtreding van de wet aan de eisen rondom dynamische data te voldoen, maar dat op een later moment te gaan aanbieden.

4.8.2. Impact volgens de geest van de wet

In tegenstelling tot de letter van de wet ademt de *geest van de wet* economisch en maatschappelijk potentieel uit en vraagt de nieuwe richtlijn om het zoveel mogelijk elimineren van belemmeringen die hergebruik van overheidsinformatie in de weg staan. Vanuit de geest van de wet is het wel degelijk wenselijk om in te zetten op de mogelijkheden die digitale innovaties op het gebied van open data te bieden hebben. De waarde van open data zal substantieel toenemen wanneer Europese lidstaten handelen naar de geest van de wet.

Indien we de nieuwe richtlijn bekijken vanuit de geest van de wet, dan is de impact aanzienlijk. Dit houdt in dat er geïnvesteerd wordt in de kennis, kunde en mogelijkheden van gemeenten om:

- API's niet alleen in te zetten voor de beschikbaarstelling van dynamische gegevens, maar wellicht ook voor andere typen data;
 - Aanvullend: in te zetten op standaardisatie, zodat datasets aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit is met name relevant voor de lijst met hoogwaardige datasets op basis van de Europese HVDL.
- gemeentelijke open data via data.overheid.nl te registreren en zo vindbaar te maken via het gemeentelijke kanaal;
- privacy als leidraad te nemen voor het verzamelen van data ('privacy by design'), zodat het achteraf anonimiseren van data niet nodig is.

Kortom, indien we de nieuwe richtlijn bekijken vanuit de *geest van de wet*, is de impact voor gemeenten aanzienlijk hoger dan wanneer enkel de *letter van de wet* als uitgangspunt genomen wordt.

4.9. Aanbevelingen

In onze gesprekken met de gemeenten en uit de antwoorden op de onderzoeksvragen komen we tot aanbevelingen. Die worden hieronder uitgewerkt en kunnen onder meer worden opgenomen in de geboden implementatie-ondersteuning wanneer de Who is aangepast.

4.9.1. Bewustwording

Indien er in de toekomst exclusieve overeenkomsten worden afgesloten, is het van belang dat zowel de afdeling Juridische Zaken als de vakafdelingen binnen de gemeente ervan bewust zijn dat er een publicatieplicht geldt en dat de overeenkomst elke drie jaar opnieuw getoetst moet worden. Tevens is het van belang dat gemeenten zich realiseren dat de afspraken met leveranciers van sensoren ook een exclusieve overeenkomst kunnen betreffen en dat ook daarvoor een publicatieplicht en toetsingsmoment elke drie jaar geldt.

4.9.2. Anonimisering

Gemeenten geven aan nog weinig ervaring te hebben met het anonimiseren van data die nu wordt aangeboden als open data. Ook ontbreken dikwijls de geschikte software tools hiervoor. Indien er in de toekomst meer verzoeken komen die het anonimiseren van data noodzakelijk achten, moeten de gemeenten geholpen worden met het inrichten van een passend proces en de bijbehorende tools. Wellicht kan hier worden aangesloten bij de werkwijze van het anonimiseren in het kader van de Archiefwet, de Wob en de Woo.

4.9.3. Europese HVDL

In lijn met de gemeentelijke HVDL geven gemeenten aan de Europese HVDL als inspiratielijst te zien. Indien een gemeente de gevraagde data tegen beperkte inspanningen kan leveren, dan zijn de meeste gemeenten bereid deze dataset te publiceren. In de gesprekken gaven gemeenten aan het niet wenselijk te vinden dat de Europese HVDL tot een verplichting leidt. Het is raadzaam dit in de onderhandelingsgesprekken met “Europa” mee te nemen⁵³.

Indien blijkt dat de datasets die op basis van de Europese HVDL gepubliceerd moeten worden gegevens betreffen die gemeenten leveren aan een landelijke voorziening, zorg dan dat de landelijke voorziening deze gegevens Europees beschikbaar stelt; en niet de gemeenten zelf. Hiermee voorkom je een aanzienlijke inspanning voor 355 individuele gemeenten.

De daadwerkelijke datalijsten die op basis van de Europese Open Data Richtlijn proactief beschikbaar gesteld moeten worden, worden beschreven in de toekomstige uitvoeringsrichtlijn. Op het moment dat de uitvoeringsrichtlijn is vastgesteld, adviseren wij dat er nogmaals gekeken moet worden naar de impact van de Europese HVDL op gemeenten.

⁵³ Voor een bijeenkomst van de CEEP Transport Task Force op 27 maart 2020 is deze boodschap via de VNG al meegegeven.

4.9.4. Uitbreiding naar onderzoeksdata

Op basis van de Europese Open Data Richtlijn kan een verzoek tot hergebruik ook onderzoeksdata betreffen. Een door de gemeenten geuite wens is dat het beschikbaar stellen van onderzoeksdata gaat gelden voor onderzoeksopdrachten vanaf de inwerkingtreding van de herziene Who. Indien de nieuwe eis ook zou gelden voor reeds afgerond onderzoek, dan zou dat kunnen betekenen dat gemeenten veel werk krijgen om deze data alsnog te verzamelen.

Het is raadzaam om de nieuwe eis tot hergebruik van onderzoeksdata binnen de gemeenten te gebruiken als stimulans om aandacht te krijgen voor open data en het beschikbaar stellen ervan in de gehele gemeentelijke organisatie.

Tevens moeten gemeenten erop gewezen worden dat ze gebruik kunnen maken van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden waarin afspraken over eigendom en terug leveren van (onderzoek-)data worden geregeld.

4.9.5. Eigendom van sensordata

Indien de gemeente ervoor kiest om sensoren te plaatsen om realtime metingen te kunnen doen, is het van belang om duidelijk te hebben van wie de ingewonnen sensordata is. Goede afspraken hierover met de bedrijven die de sensoren leveren, moeten vooraf vastgelegd worden. Het is raadzaam dat gemeenten gewezen worden op de bestaande documentatie rondom het omgaan met sensordata, zodat goede afspraken over data-eigendom op de juiste manier gemaakt kunnen worden. Denk hierbij aan Principes van de Digitale Stad en de bijbehorende modelovereenkomst inkoop, de GIBIT en de Spelregels data inwinnen in de openbare ruimte van Geonovum.

4.9.6. Waarde van data

Het is belangrijk om gemeenten de waarde van open data beter in te laten zien. In gesprek gaan met gemeenten waarbij bestaand onderzoek, zoals het onderzoek over de economische waarde van de beschikbaar gestelde open data via het Europese dataportaal, als discussieaanjager kan dienen, is een optie om te verkennen⁵⁴. Beter inzicht in de maatschappelijke en economische waarde van open data zorgt er waarschijnlijk ook voor dat gemeenten eerder bereid zijn om data aan te bieden.

⁵⁴ European Data Portal, <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/the-economic-impact-of-open-data>

Bijlage A – Gesprekspartners

Voor deze impactanalyse is gesproken met de volgende organisaties en personen:

Organisatie	Naam
Gemeente Utrecht	Frans de Waal
Gemeente Eindhoven	Heide van de Vloet
Gemeente Den Haag	Antoine Gribnau
Gemeente Arnhem	Paul Getz, Hans Jansen en Walter Bolwerk
Gemeente Eersel	Jeroen Weekers
Gemeente Apeldoorn	Hubert Dijk
Gemeente Hilversum	Gert-Jan Niesing
Gemeente Haarlem	Joris-Jan de Vries, Rolph de Jong, Marco Schotvanger, Edwin Habraken en Lorenzo Deroma
Gemeente Groningen	Leontien Spoelstra
Gemeente Bronckhorst	Henk Olthaar en Peter Geerdink
Gemeente Nunspeet	Peter Stam en Andre ten Dolle
Gemeente Zaanstad (telefonisch)	Rob Polhuis

Daarnaast is gesproken met:

Organisatie	Naam
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Haye Hazenberg
VNG Realisatie	Ivo Hendriks
VNG Realisatie	Lex Slaghuis
VNG Realisatie	Sander Bakker

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

Organisatie	Naam
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Marcel Hopman
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Haye Hazenberg
VNG	Jamil Jawad
VNG Realisatie	Chris Vast
VNG Realisatie	Sander Bakker

Bijlage B – Transponeringsmodel

In onderstaande tabel is een vertaling gemaakt van de relevante artikelen in de huidige richtlijn en waar deze terug komen in de nieuwe richtlijn.

Onderwerp	Richtlijn 2003/98/EG (na herziening Richtlijn 2013/37/EU)	Richtlijn 2019/1024/EU
Innovatie	Geen expliciete verwijzing naar innovatie door (her)gebruik van open data.	Expliciete verwijzing naar (het stimuleren van) innovatie door (her)gebruik van open data (zie art. 1)
Toepassingsgebied richtlijn		
Publieke informatie van overheidsondernemingen	Geen expliciete verwijzing naar overheidsondernemingen.	<p>In art. 3, derde lid, wordt de definitie van een ‘overheidsonderneming’ gegeven.</p> <p>Art. 1, eerste lid, onder b, wordt een expliciete verwijzing gemaakt naar het beschikbaar stellen van bestaande documenten die in het bezit zijn overheidsondernemingen (bijv. een exploitant van openbare diensten).</p> <p>Onder art. 1, tweede lid, onder b, wordt vervolgens aangegeven welk type bestaande documenten hier <u>niet</u> onder vallen. En welke dus niet beschikbaar gesteld hoeven worden voor hergebruik.</p>
Onderzoeksgegevens	Geen expliciete verwijzing naar onderzoeksgegevens.	<p>In art. 2, negende lid, wordt de definitie van ‘onderzoeksgegevens’ gegeven.</p> <p>Expliciete verwijzing naar het beschikbaar stellen van (met overheidsmiddelen gefinancierde) onderzoeksgegevens in art. 1, eerste lid, onder c.</p> <p>Onderzoeksinstellingen en organisaties die onderzoek financieren moeten een openaccessbeleid aanhouden.</p>

		Hergebruik van onderzoeksgegevens wordt kosteloos voor de aanvrager (art. 6, zesde lid).
Bescherming van persoonsgegevens	Geen expliciete verwijzing naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu	In art. 1, tweede lid, onder h, is een passage toegevoegd waaruit een extra uitsluitingsgrond blijkt: “ [de richtlijn is niet van toepassing op documenten] waarvan het hergebruik wettelijk is aangemerkt als een ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, met name in overeenstemming met het Unierecht of het nationale recht betreffende de bescherming van persoonsgegevens”.
Dynamische gegevens	Geen expliciete verwijzing naar dynamische gegevens in één van de artikelen van de Richtlijn.	<p>Voorbeelden van dynamische gegevens zijn: milieu-informatie, verkeersinformatie, satellietgegevens, meteorologische gegevens en sensorgegevens.</p> <p>Typerend voor dynamische gegevens is dat ze frequent of in real time worden geactualiseerd (zie art. 2, achtste lid).</p> <p>In art. 5, vijfde lid, wordt gesteld dat “[d]ynamische gegevens worden door openbare lichamen onmiddellijk nadat ze zijn verzameld via passende API's en, in voorkomend geval, in de vorm van een bulksgewijze download, beschikbaar gesteld voor hergebruik.” Dit betekent in sommige gevallen dat de gegevens real time beschikbaar gesteld moeten worden (indien de gegevens ook real time verzameld worden).</p> <p>In art. 5, zesde lid, wordt gesteld dat “[w]anneer het beschikbaar stellen van dynamische gegevens onmiddellijk na het verzamelen ervan [...] de financiële en technische mogelijkheden van het openbare</p>

		lichaam zou overstijgen omdat dit een onevenredige inspanning zou vergen, worden die dynamische gegevens voor hergebruik beschikbaar gesteld binnen een termijn of met tijdelijke technische beperkingen die de exploitatie van hun economisch en sociaal potentieel niet onnodig in het gedrang brengen.”
Ontsluiten van dynamische gegevens		
API	Geen expliciete verwijzing naar applicatieprogramma-interface (API).	Expliciete verwijzingen naar het gebruik van APIs. Zie uitleg in deze tabel onder ‘dynamische gegevens’ en ‘hoogwaardige datasets’.
Onlinelijst openbare lichamen	Geen expliciete verwijzing naar publicatie van onlinelijst met openbare lichamen.	Art. 6 (tarifieringsbeginselen), derde lid, geeft aan dat de lidstaten een onlinelijst van de openbare lichamen moeten publiceren.
Beperking kosten (o.b.v. uitzondering)	Tarifieringsbeginselen worden genoemd in art. 6.	De tarifieringsbeginselen zijn uitgebreid (art. 6). De mogelijkheden om meer dan de marginale kosten in rekening te brengen voor het beschikbaar stellen van (open) data worden verder ingeperkt.
Beperking exclusieve overeenkomsten	Het verbod op exclusiviteitsregelingen wordt benoemd in art. 11.	Exclusiviteitsregelingen worden benoemd in art. 12. Uitzonderingen op de exclusiviteitsregeling worden verder ingeperkt. Dit betekent dus een aanscherping van de mogelijkheden m.b.t. een exclusieve overeenkomst (informatie beschikbaar stellen aan één partij).
Afstemming richtlijn op ander relevante regelgeving		
Databankenrichtlijn	Er wordt enkel gesteld dat Richtlijn 96/9/EG van toepassing is.	Er wordt nu een voorwaarde gesteld. Richtlijn 96/9/EG (Databankenrichtlijn) mag je niet invoeren om hergebruik van

		documenten tegen te gaan of om het hergebruik buiten de bij deze richtlijn bepaalde grenzen te beperken.
INSPIRE richtlijn	Geen expliciete verwijzing naar Richtlijn 2007/2/EG (INSPIRE richtlijn)	Een expliciete verwijzing naar Richtlijn 2007/2/EG (INSPIRE richtlijn); welke ook van toepassing is (beschikbaarstelling van documenten). Het doel van de Europese kaderrichtlijn INSPIRE is het harmoniseren en openbaar maken van ruimtelijke gegevens voor milieubeleid. Gebruikmaken van bestaande standaard zoals beschreven in INSPIRE Richtlijn.
Gemeenschappelijke Europese lijst van hoogwaardige datasets	Geen expliciete verwijzing naar hoogwaardige datasets	<p>Hoogwaardige datasets zijn “documenten waarvan het hergebruik belangrijke voordelen biedt voor de samenleving, het milieu en de economie” (art. 2, tiende lid).</p> <p>In bijlage I staat een lijst van thematische categorieën van hoogwaardige datasets.</p> <p>Hergebruik van de data wordt kosteloos voor de aanvrager (art. 6, zesde lid) en de hoogwaardige datasets moeten met zo min mogelijk wettelijke beperkingen beschikbaar gesteld worden.</p> <p>In art. 5, achtste lid, wordt aangegeven dat de datasets in een machinaal leesbaar formaat voor hergebruik beschikbaar gesteld moeten worden via APIs.</p>
Omzetting	Oude omzettingstermijn	<p>Nieuwe omzettingstermijn</p> <p>Lidstaten moeten uiterlijk 17 juli 2021 aan deze richtlijn voldoen.</p>
Evaluatie	Oude evaluatietermijn	<p>Nieuwe evaluatietermijn</p> <p>In art. 18 wordt aangegeven dat “[t]en vroegste op 17 juli 2025 evalueert de Commissie de toepassing van deze richtlijn en dient zij een verslag met de belangrijkste</p>

		resultaten van die evaluatie in bij het Europees Parlement en bij de Raad, alsook bij het Europees Economisch en Sociaal Comité.”
--	--	---

Bijlage C - Gebruikte bronnen

Voor deze impactanalyse is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

Rapporten en studies

- Bulut-Keskin, Ö, *Handreiking Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)*, VNG, augustus 2018
- BZK, *Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie*, april 2016
- BZK, *Visie Open Overheid*, september 2013
- KING, *Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)*, december 2017
- KING, *Nulmeting Open Data van Gemeenten*, september 2017
- VNG, *Data (position paper)*, januari 2019
- VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets Wet Open Overheid*, juni 2019

Internet

- Civity
<https://civity.nl/products-solutions/cip/cip-iot/>
- Common Ground
<https://commonground.nl/>
- Data.overheid.nl
<https://data.overheid.nl/statistieken>
- Data.overheid.nl
https://data.overheid.nl/community/organization/eindhoven_gemeente
- European Data Portal
<https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/the-economic-impact-of-open-data>
- Gemeente Amsterdam
<https://api.data.amsterdam.nl/api/>
- Gemeente Apeldoorn
<https://www.apeldoorn.nl/proclaimer>
- Gemeente Den Haag
<https://denhaag.dataplatform.nl/#/home>
- Gemeente Eindhoven
<https://data.eindhoven.nl/explore/?sort=modified>
- Gemeente Haarlem
https://www.haarlem.nl/opendata/open-data-detail/#/odp/odp_datasets
- Gemeente Haarlem
<https://www.haarlem.nl/parkeertarieven/>
- GEMMA Online,
https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie
- GEMMA Online,
<https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>
- Geonovum

<https://meteninhetopenbaar.locatielab.nl/waarom-een-handreiking-spelregels-data-ingewonnen-in-de-openbare-ruimte/>

- Geonovum

<https://meteninhetopenbaar.locatielab.nl/waarom-een-handreiking-spelregels-data-ingewonnen-in-de-openbare-ruimte/>

- Geonovum

<https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/services/ogc-sensorthings-api-part-1-sensing>

- Geonovum

<https://docs.geostandaarden.nl/api/API-Strategie/>

- Greenland,

<https://thegreenland.eu/2020/04/eu-high-value-data-studie/>

- PLEIO

<https://werkenaaneenoverheid.pleio.nl/groups/view/54476778/kennisnetwerk-data-smart-society/files/54478234>

- Rijksoverheid.nl,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/01/fiche-6-herziening-van-de-europese-richtlijn-hergebruik-van-overheidsinformatie>

- Tweede Kamer,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35112>

- VNG

<https://vng.nl/artikelen/vng-model-algemene-inkoopvoorwaarden>

- VNG

<https://vng.nl/brieven/principes-voor-de-digitale-samenleving>

- VNG Realisatie

<https://www.vngrealisatie.nl/gibit>

- VNG Realisatie

<http://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-07/GIBIT-uitgave.pdf>

- Wettenbank

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>

- Wikipedia

<https://nl.wikipedia.org/wiki/FAIR-principes>