

Samenvatting impactanalyse Open data richtlijn

De gedachte 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 van openbare gegevens, oftewel open data, in een herbruikbare, dus machineleesbaar format, die gebruikt kunnen worden voor andere doelen dan waarvoor de gegevens in eerst instantie 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 waarvoor de informatie is geproduceerd. Dat stimuleert de economie en levert meerwaarde op voor de burgers en bedrijven die de toepassingen gaan gebruiken.

Open data richtlijn

Aanleiding tot herziening is dat de evaluatie van de oude richtlijn volgens de Europese Commissie liet zien dat deze 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. De conclusie dat de Who geen groot succes is blijkt ook uit de praktijk bij de Nederlandse gemeenten. Uit een quickscan-onderzoek van KING heeft uitgevoerd in 2017 kwam naar voren dat het aantal Who-verzoeken zeer laag is: gemiddeld minder dan één verzoek per Nederlandse gemeente per jaar.

De gewijzigde Open data richtlijn ziet toe 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. De belangrijkste punten zijn:

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.
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 Open data Richtlijn tot andere Europese regelgeving, zoals de databankenrichtlijn en de INSPIRE-richtlijn (betreffende geo-informatie).

Impact op gemeenten

De verplichting om tot beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van API's (1) heeft in potentie een aanzienlijke impact. Vanuit een technische invalshoek moet aandacht besteed worden aan de manier waarop gemeenten API's inzetten voor het ontsluiten van de data; bijvoorbeeld door gebruik van een 'Internet of Things module' bij een dataplatformleverancier.

Vóór het plaatsen van de sensoren moeten goede afspraken gemaakt worden over data-eigendom. Anders kunnen gemeenten tegen problemen aanlopen op het moment dat zij de betreffende sensordata als open data beschikbaar willen stellen. Als gemeenten kunnen aantonen dat de beschikbaarstelling van dynamische en realtime data via API's een onevenredige inspanning vergt, dan kunnen gemeenten – juridisch gezien – niet verplicht worden om dynamische gegevens via deze weg aan te bieden (artikel 5 lid 6 Open data richtlijn). Het is 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.

De wijziging betreffende de uitbreiding van de reikwijdte naar onderzoeksdata heeft een redelijke impact. Contracten met externe onderzoeksbureaus moeten aangepast worden om de gebruikte onderzoeksdata terug te leveren aan de gemeente. Intern moeten de vakafdelingen van deze eis bewust zijn en meenemen bij de contractering.

De impact van een gemeenschappelijke Europese HDVL (2) is op dit moment nog lastig in te schatten, omdat de uitvoeringsrichtlijn waarin de exacte datasets benoemd worden, nog niet gereed is. Anders gezegd betekent dit dat er nog onderhandelingsruimte is voor de invoering van de bijbehorende uitvoeringsregeling. Momenteel wordt in Brussel alleen gesproken over opname van datasets van landelijke partijen, niet gemeenten. Als in de toekomst gemeenten data moeten aanleveren die ze al beschikbaar hebben, dan zal 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.

De verdere beperking van exclusieve overeenkomsten (4) lijkt nauwelijks impact op gemeenten te hebben, omdat geen dergelijke contracten momenteel afgesloten lijken te zijn. Dit kan echter veranderen als blijkt dat er wel exclusieve overeenkomsten zijn die nu door gemeenten niet onder die noemer geschaard worden. Denk hierbij aan sensor-data die door een derde partij namens de gemeente wordt verzameld.

De overige punten hebben nauwelijks impact op de werkpraktijk van gemeenten.

Impact volgens de letter van de wet en volgens de geest van de wet

De onderzoekers geven concluderend aan dat de impact bekeken kan worden vanuit de letter van de wet, waarbij de impact vrij beperkt is; en de geest van de wet, waarbij de impact aanzienlijk hoger is. Naar de letter van de wet bekeken zijn de impact en verwachte kosten relatief laag te noemen. De *geest van de wet* ademt economisch en maatschappelijk potentieel uit en de nieuwe richtlijn vraagt om het zoveel mogelijk elimineren van belemmeringen die hergebruik van overheidsinformatie in de weg staan; en in te zetten op de mogelijkheden die digitale innovaties op het gebied van open data te bieden hebben.

Implementatie vanuit de geest van de wet 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.

Kosten

De onderzoekers kunnen vanwege de vele onzekere factoren, waaronder het niet bekend zijn van de Europese HVDL, de kosten van de wijziging van de richtlijn alleen duiden en niet kwantificeren. Ten eerste zullen juridische overeenkomsten (eenmalig) aangepast moeten worden. Kosten die de gemeente moet maken voor het anonimiseren van (aangevraagde) data mogen doorberekend worden. Om de open data beschikbaar te stellen moet nagedacht worden over een *publicatieplek*. De circa 40 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 (onderzoeks)data publiceren, zullen extra kosten moeten maken, indien zij besluiten die via een eigen dataportaal of website aan te bieden. Ook zullen gemeenten een voorziening moeten treffen voor aanbidding van de real time data via API's. Dat kan op de eigen website. De andere optie is dat gemeenten de leveranciers van sensoren vragen dit aan te bieden.

Risico's

De datasets die op basis van de Europese Open Data Richtlijn proactief beschikbaar gesteld moeten worden, worden vastgelegd in de toekomstige uitvoeringsrichtlijn. Liefst vóórdát en in ieder geval als de uitvoeringsrichtlijn is vastgesteld, is het advies dat er nogmaals gekeken moet worden naar de impact van de Europese HVDL op gemeenten.

Op basis van de Europese Open Data Richtlijn kan een verzoek tot hergebruik ook onderzoekdata betreffen. Een door de gemeenten geuite wens is dat het beschikbaar stellen van onderzoekdata 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.

VNG ondersteuning

De onderzoekers hebben een aantal aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de implementatie-ondersteuning wanneer de Who is aangepast. Deze aanbevelingen hebben betrekking op:

- Bewustwording over de beperking op exclusieve overeenkomsten
- Ondersteuning bij het inrichten van een proces en tools voor anonimisering
- Afspraken met landelijke voorzieningen. 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.

- Data-eigendom: Het is raadzaam dat gemeenten gewezen worden op de bestaande documentatie rondom het omgaan met sensordata, zodat goede afspraken met bedrijven 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.
- De nieuwe eis tot hergebruik van onderzoeksdata: dit als stimulans gebruiken om aandacht te krijgen voor open data en het beschikbaar stellen ervan in de gehele gemeentelijke organisatie. Gemeenten kunnen gebruik maken van het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden waarin afspraken over eigendom en terug leveren van (onderzoek-)data worden geregeld.

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 verkennen. 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.