

Vergaderjaar 2005–2006

30 188

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 november 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag over het voorstel van wet tot implementatie van de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie. Het heeft mij verheugd dat de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en SP zich kunnen vinden in de wijze waarop de richtlijn in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) wordt geïmplementeerd. Mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, worden hieronder de vragen uit het verslag beantwoord. Hierbij wordt de opbouw van het verslag gevolgd.

ALGEMEEN

1. Noodzaak en doelstellingen van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD constateerden dat de deadline voor implementatie (1 juli 2005) is verstreken en informeren naar de reden hiervan. In aanvulling hierop vroegen de leden van de fracties van CDA en VVD naar de stand van zaken bij de implementatie van de richtlijn in de andere Europese landen.

Het Nederlands beleid inzake de exploitatie van overheidsinformatie strekt verder dan de richtlijn beoogt. Nederland is zich bewust van de economische en sociale betekenis van het overheidsinformatiebeleid en had het wetgevingskader voor een groot deel reeds aangepast, teneinde een ruimer gebruik van overheidsinformatie mogelijk te maken. In de beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie» (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 387, nr. 7) zijn de uitgangspunten voor het Nederlands beleid geformuleerd:

- overheidsinformatie moet tegen maximaal de verstrekingskosten beschikbaar worden gesteld; gebruik is verder vrij;
- tussen het gebruik van bestanden door andere overheidsorganen en het (al dan niet commercieel gebruik) door particulieren mag in beginsel geen onderscheid worden gemaakt.;
- voor het verstrekken van overheidsinformatie geldt het non-discriminatie beginsel.

De Europese Commissie heeft steeds benadrukt dat de richtlijn inzake

hergebruik overheidsinformatie een minimumharmonisatie betreft. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen van de richtlijn aan de Europese Commissie laten weten de richtlijn ambitieus te willen implementeren en delen uit de bovenstaande beleidslijn mee te nemen bij de implementatie van de Richtlijn. De Commissie was hier een voorstander van. In eerste instantie is ingezet op een wetsvoorstel dat verder ging dan waartoe de richtlijn verplichtte. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel wijzigde het Kabinetsbeleid ten aanzien van implementatievoorstellen. EG-richtlijnen worden strikt geïmplementeerd, zonder additionele onderdelen. Hierdoor is de implementatie van de richtlijn vertraagd. Nederland is niet het enige land dat de implementatiedatum heeft overschreden. Op 11 juli 2005 hadden slechts negen van de 25 lidstaten aan hun implementatieverplichting voldaan.

De leden van de fractie van de SP spraken de hoop uit dat dit wetsvoorstel zal leiden tot het actiever openbaar maken van overheidsinformatie en dat de aanvragen voor informatie voorspoediger zullen verlopen. Wordt met de implementatie van de richtlijn nagestreefd de huidige Wet openbaarheid van bestuur beter te laten functioneren, zo vroegen deze leden. Met de richtlijn wordt een algemeen recht op hergebruik gevestigd op overheidsinformatie die reeds openbaar is. De richtlijn maakt geen inbreuk op de bestaande toegankelijkheidsregimes. De Wob en de bijzondere openbaarmakingsregelingen blijven onverkort van toepassing. De voorgestelde bepalingen voor hergebruik van overheidsinformatie gelden niet voor informatie die op grond van de Wob of andere wet- en regelgeving niet openbaar is.

2. De inhoud van richtlijn 2003/98/EG

De kosten van verzameling, productie en vermenigvuldiging komen voor rekening van de normale bedrijfsvoering van het desbetreffende overheidsorgaan, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op. Hergebruik betreft immers het gebruik van bestaande informatie. Wie beslist, op welke gronden of terbeschikkingstelling op elektronische wijze mogelijk is, vroegen deze leden onder verwijzing naar de zinsnede «waar mogelijk en passend» van artikel 4 van de richtlijn.

Het overheidsorgaan dat het verzoek om hergebruik ontvangt beslist of de terbeschikkingstelling op elektronische wijze mogelijk is. Dit zal mede afhangen van het archiveringssysteem van het betrokken overheidsorgaan. De richtlijn houdt niet de verplichting in het hergebruik van documenten – al dan niet via een bepaalde weg – toe te staan. Het betrokken overheidsorgaan is verantwoordelijk voor het besluit om hergebruik toe te staan en is ook verantwoordelijk voor de wijze waarop aan het verzoek gehoor wordt gegeven.

De leden van de SP-fractie vroegen of het inderdaad zo is dat de richtlijn voornamelijk consequenties heeft voor bedrijven die overheidsinformatie voor hun commerciële doeleinden willen gebruiken.

De effecten van de richtlijn zullen inderdaad vooral op het terrein van het bedrijfsleven zichtbaar zijn. Echter, de ontwikkeling van de informatie- en kennismaatschappij heeft invloed op het leven van elke burger. Burgers profiteren van de nieuwe informatieproducten die op de markt komen. Ook heeft de productie van informatieproducten of -diensten met overheidsinformatie als basis, de afgelopen jaren veel nieuwe arbeidsplaatsen opgeleverd en de verwachting is dat de werkgelegenheid in de informatiesector alleen maar zal toenemen.

3. De huidige situatie in Nederland

De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op dat het woord «mogen» op bladzijde drie van de memorie van toelichting bij het vierde opsommingsteken kan vervallen.

Welke informatieproducten met toegevoegde waarde zullen naar verwachting van de regering nieuw gegenereerd worden, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

De overheid verzamelt, produceert, vermenigvuldigt en verspreidt een breed scala aan informatie op de vele gebieden waarop zij actief is. Zo kan sociale, economische, geografische, meteorologische en toeristische informatie die bij de overheid berust, als grondstof dienen voor nieuwe informatieproducten of diensten. Op grond van geografische overheidsinformatie kunnen bij voorbeeld navigatiesystemen worden ontwikkeld, specifieke kaarten gemaakt en/of (draadloze) informatiediensten worden ontwikkeld.

Een Europese richtlijn geldt voor de overheid in al haar onderdelen, dus ook voor gemeenten, provincies en waterschappen. De richtlijn stelt een maximum aan de vergoeding die een overheidsorgaan mag vragen voor het verstrekken en verlenen van toestemming voor hergebruik. De totale kosten mogen niet hoger zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van de informatie, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De verwachting is dat zowel de Rijksoverheid als decentrale overheden met deze ruime marge goed uit de voeten kunnen. Dit in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie naar het prijsregime uit de richtlijn.

4. Implementatie van de richtlijn

De leden van de CDA-fractie vroegen welke auteurs-, nabuur- en databankrechtelijk beschermde, openbare overheidsinformatie kan worden hergebruikt zonder dat daartoe een verzoek moet worden gedaan.

Op grond van artikel 11 van de Auteurswet rust er geen auteursrecht op zogenaamde basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Informatie als wetgeving en rechterlijke uitspraken mag derhalve vrijelijk worden hergebruikt. Daarvoor is geen voorafgaande toestemming van de overheid vereist. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Databankenwet geldt hetzelfde voor het opvragen en hergebruiken van databanken waarvan de overheid producent is en die zijn gevuld met basisinformatie van de democratische rechtsstaat.

Op grond van het voorgestelde artikel 15b van de Auteurswet, het voorgestelde artikel 9a van de Wet op de naburige rechten en het geldende artikel 8, tweede lid, van de Databankenwet mag alle andere auteurs-, nabuur-, respectievelijk databankrechtelijk beschermde informatie die door of vanwege de overheid wordt openbaar gemaakt eveneens zonder voorafgaande toestemming van de overheid worden hergebruikt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorlichtingcampagnes van de overheid, nota's en rapporten. De genoemde artikelen stellen slechts twee beperkende voorwaarden. In de eerste plaats moet het gaan om informatie waarvan het auteursrecht, de naburige rechten respectievelijk het databankenrecht bij de overheid berusten. In de tweede plaats geldt de vrijheid tot hergebruik niet, wanneer het auteursrecht, de naburige rechten en het databankenrecht nadrukkelijk zijn voorbehouden door de overheid zelf. Een dergelijk voorbehoud betekent niet dat hergebruik nooit is toegestaan, maar wel dat daarvoor voorafgaande toestemming van de overheid nodig is.

Als het auteursrecht, het naburig recht of het databankenrecht op overheidsinformatie is voorbehouden, beschikt de overheid over een betrekkelijk grote discretionaire bevoegdheid om een afweging te maken tussen de verschillende betrokkenen en hun belangen, zo stelden de leden van de CDA-fractie. De leden vroegen de regering nader in te gaan op de reikwijdte van deze bevoegdheid en vroegen daarbij of de uitoefening daarvan niet leidt tot onduidelijkheid en dus tot onnodige geschillen. Het auteursrecht, de naburige rechten en het databankenrecht geven aan rechthebbenden de bevoegdheid om anderen al dan niet in de gelegenheid te stellen hun beschermde prestaties te exploiteren. De wijze waarop van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, wordt niet door de genoemde intellectuele eigendomsrechten genormeerd. Dat betekent niet dat het al dan niet verlenen van toestemming door de overheid in een juridisch vacuüm plaatsvindt. De beslissing moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het mededingingsrecht (misbruik van machtspositie is natuurlijk niet toegestaan). In de circulaire bij inwerkingtreding van deze wet zal ik criteria opnemen die overheidsorganen kunnen helpen bij hun afweging om hergebruik wel of niet toe te staan.

De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op dat artikel 15b van de Auteurswet alleen van toepassing is op stukken waarvan het auteursrecht bij de overheid berust. Zij merkten verder op dat externen soms rapporten, nota's en beleidsstukken schrijven al dan niet in opdracht van de overheid. Zij vroegen hoe het zit met de rechten op deze documenten. Ook vroegen zij of deze documenten verder mogen worden verspreid. Met de leden van de PvdA-fractie hecht het kabinet sterk aan een zo breed mogelijke en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, ook gratis informatievoorziening aan het publiek. De rapporten, nota's en beleidsstukken waaraan de aan het woord zijnde leden refereren, zijn doorgaans openbaar, zodat het publiek daarvan bij een actieve openbaarmaking in de betekenis van de Wet openbaarheid van bestuur gratis kennis kan nemen. Bij een eventuele passieve openbaarmaking in de betekenis van de Wet openbaarheid van bestuur, worden aan degene die om de informatie heeft verzocht, hooguit de verstrekkingskosten in rekening gebracht (artikel 12 Wob).

Artikel 15b van de Auteurswet bepaalt dat door of vanwege de overheid openbaar gemaakte overheidsinformatie daarenboven mag worden verveelvoudigd en verder openbaar gemaakt, indien de overheid het auteursrecht bezit en geen nadrukkelijk voorbehoud is gemaakt. Bij door externen opgestelde nota's, rapporten en beleidsstukken bezit de overheid het auteursrecht, wanneer de stukken onder leiding en toezicht van de overheid tot stand zijn gebracht ingevolge artikel 6 van de Auteurswet. Die stukken mogen op grond van artikel 15b van de Auteurswet verder worden verspreid, tenzij de overheid het auteursrecht nadrukkelijk heeft voorbehouden.

Bij stukken die niet onder leiding en toezicht van de overheid tot stand zijn gebracht, zoals door externen vervaardigde onderzoeksrapporten, rust het auteursrecht niet bij de overheid. Dat is slechts anders wanneer de externen het auteursrecht aan de overheid hebben overgedragen, waarna artikel 15b van de Auteurswet weer onverminderd opgeld doet. Wanneer het auteursrecht niet aan de overheid is overgedragen, kan de informatie (i.c. de onderzoeksrapporten) uit hoofde van de Wet openbaarheid van bestuur weliswaar openbaar zijn, maar is voor de verveelvoudiging en verdere openbaarmaking ervan voorafgaande toestemming van de rechthebbenden vereist. Artikel 15b van de Auteurswet voorkomt in de voorgestelde vorm dat de overheid de rechthebbende zijn auteursrecht als het ware ontnemt, wanneer wordt nagelaten het auteursrecht ten behoeve van hem of haar voor te behouden. Door geen auteursrecht voor te

behouden, kan de overheid voortaan enkel het eigen auteursrecht «weggeven». Het auteursrecht van derden blijft onaangetast. Het auteursrecht beschermt de subjectieve vorm en niet de objectieve inhoud van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst. Feiten, gegevens, ideeën en dergelijke komen niet voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking. Dat betekent dat het auteursrecht er dus niet aan in de weg dat staat dat de inhoud en strekking van stukken waarvan anderen het auteursrecht bezitten, of waarvan de overheid het auteursrecht heeft voorbehouden, zakelijk worden samengevat en openbaar gemaakt. Verder kent de auteurswet de nodige beperkingen op grond waarvan bijvoorbeeld citeren, ondanks het op een werk rustende auteursrecht, is toegestaan.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar het toegezegde onderzoek naar alle overheidsorganen die een bijzondere openbaarmakingsregeling of hergebruikprocedure kennen voor hun informatie. Dat onderzoek bevindt zich in de eindfase. In de tweede helft van november ontvangt de Kamer een overzicht van de bevindingen.

In de memorie van toelichting is vermeld dat «_het gehele pakket van subsidies, vergunningen, heffingen en uitkeringen binnen afzienbare tijd online zal staan.» Hiermee wordt bedoeld op het overheidsloket van de website *www.overheid.nl*. Inmiddels werkt dit loket. De komende tijd zal worden gewerkt aan het sluitend maken van de informatie die via dit digitale loket te verkrijgen is over allerhande overheidsproducten, waaronder vergunningen. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Ik zal uitvoering geven aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om in de uitvoeringscirculaire over het wetsvoorstel heldere richtlijnen op te nemen aan de hand waarvan meer duidelijkheid wordt verschaft aan zowel het overheidsorgaan als de aanvrager van informatie over wanneer welk voorbehoud mag worden gemaakt. De circulaire zal een praktische handreiking bieden aan alle overheidsorganen die consequenties van dit wetsvoorstel zullen ondervinden. Het zal duidelijke richtlijnen bevatten waaraan getoetst kan worden of het gaat om voor hergebruik beschikbare overheidsinformatie en wat de regels zijn voor de procedure voor hergebruik. Voorts zal de circulaire beschrijven welke eventuele maatregelen overheden moeten treffen om te voldoen aan dit wetsvoorstel.

De leden van de fracties van CDA en PvdA informeerden op welke termijn de Kamer de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur tegemoet kan zien.

Ik ben mij ervan bewust dat de Kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur lang op zich laat wachten. Dat betekent niet dat er op dit dossier geen vorderingen worden gemaakt. Het onderwerp «toegang tot informatie» is één van de onderwerpen die in het Paasakkoord wordt genoemd als onderdeel van de vernieuwingsagenda van dit kabinet. Momenteel ben ik mij aan het bezinnen welke stappen gezet moeten worden in het gehele dossier van openbaarheid van overheidsinformatie. Van deze afweging maakt het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wob deel uit. Over de uitkomsten hiervan zal ik de Kamer nog dit jaar uitsluitsel geven.

De leden van de SP-fractie betreurden het dat de regering de implementatie van de richtlijn hergebruik niet te baat heeft genomen om de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur tegen het licht te houden. Zij meenden dat de keuze voor een bestuursorgaan tussen ofwel openbaren van de gevraagde informatie voor een ieder ofwel het geheimhouden van de informatie, vaak tot het laatste leidt. Een tussenweg zou

tot een meer bevredigend systeem kunnen leiden. Is de regering bereid hiertoe stappen te ondernemen, zo vroegen deze leden. Het punt dat de leden van de SP-fractie naar voren brengen is niet nieuw. Ook uit de laatste evaluatie van de Wob is aan dit onderwerp aandacht geschonken. Graag zal ik hierover op het daarvoor aangewezen moment met de Kamer van gedachten wisselen. Hierboven is reeds toegelicht waarom de implementatie van deze richtlijn geen additionele bepalingen bevat. Voor het overige verwijs ik deze leden naar het antwoord dat ik hiervoor op een vraag van de leden van de PvdA-fractie heb gegeven over de termijn waarbinnen een kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur de Kamer zal bereiken.

De leden van de fractie van de SP vroegen of in alle gevallen bezwaar en beroep openstaat tegen een afwijzende beschikking op een verzoek tot openbaarheid.

Indien een bestuursorgaan een beslissing neemt op een verzoek als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, is het op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden – waaronder in elk geval de aanvrager – mogelijk om tegen deze beslissing bezwaar te maken en vervolgens eventueel beroep aan te tekenen bij de rechtbank. De implementatie van de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie brengt in deze bestaande praktijk geen verandering.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onder h, van de Wob

De leden van de CDA-fractie stelden vast dat de richtlijn betrekking heeft op alle informatie die bij een overheidsorgaan berust, ook op informatie die geen «bestuurlijke aangelegenheid» betreft in de zin van de Wob. Deze leden vroegen welke informatie hieronder moet worden verstaan.

Onder het begrip «bestuurlijke aangelegenheid» wordt verstaan een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan. Deze definitie is opgenomen in artikel 1, onder b, van de Wet openbaarheid van bestuur. De informatie waarop de richtlijn betrekking heeft, betreft alle informatie, dus zowel informatie die betrekking heeft op een «bestuurlijke aangelegenheid» als alle overige informatie. Aantekening hierbij verdient dat in de jurisprudentie sprake is van een zeer ruime interpretatie van het begrip «bestuurlijke aangelegenheid», zodat hiervan al zeer snel sprake is. Zo wordt bijvoorbeeld ook wanneer de overheid privaatrechtelijk handelt al zeer snel een publiekrechtelijk aspect aangenomen en dus een «bestuurlijke aangelegenheid». Echter, wanneer in een individueel geval sprake is van informatie die niet onder de definitie van «bestuurlijke aangelegenheid» valt te scharen, zijn de bepalingen over het hergebruik van overheidsinformatie toch onverkort van toepassing. Rechterlijke uitspraken en wetgeving zijn voorbeelden van informatie die geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Het betreft informatie die niet bij een bestuursorgaan berust, maar wel valt onder de hergebruikprocedure. De hergebruikprocedure in de Wob is bijvoorbeeld van toepassing op het parlement en de rechterlijke macht.

Artikel 11d

De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze de regering uitvoering zal geven aan artikel 11d van het wetsvoorstel, om overheidsdocumenten zoveel mogelijk actief openbaar te maken via het internet.

Artikel 11d van het wetsvoorstel is de vertaling van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn. Het bepaalt dat voor hergebruik beschikbare documenten zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld.

Deze bepaling ziet zowel op passieve als actieve verstrekking van voor hergebruik beschikbare overheidsinformatie.

De voorbeelden van actieve openbaarmaking van informatie door de overheid worden steeds talrijker. In het Kader van het Programma Andere Overheid wordt er rijksbreed geëxperimenteerd met het plaatsen van gehonoreerde Wob-verzoeken en onderzoeken op internet. Verder zijn er projecten om de randvoorwaarden voor actieve openbaarheid via internet vast te stellen met behulp van metadata voor documenten. Ook op decentraal niveau wordt er gewerkt aan de actieve openbaarheid van overheidsdocumenten. Afspraken met decentrale overheden over actieve openbaarmaking zijn in convenanten vastgelegd. In de projecten decentrale regelgeving, vergunningen en bekendmakingen op internet van het ministerie van BZK, kunnen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden kennisnemen van overheidsdocumenten van provincies, waterschappen en gemeenten via internet. In deze projecten staat het actief toegankelijk maken van overheidsdocumenten op gestructureerde wijze centraal.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold