



Handreiking

# Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)





# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>PSI-Richtlijn</b>	<b>5</b>
	2.1 Totstandkoming	5
	2.2 Evaluatie	5
<b>3</b>	<b>Doelstelling</b>	<b>6</b>
	3.1 Uitgangspunt	6
	3.2 Verschil met Wob	6
<b>4</b>	<b>Toepassing</b>	<b>7</b>
	4.1 Beslisboom	7
	4.2 Hergebruik	7
	4.3 Overheidsinformatie	7
	4.4 Een ieder	8
	4.5 Uitzonderingen	8
	4.6 Beslissing	9
<b>5</b>	<b>Verstrekken informatie</b>	<b>10</b>
	5.1 Inspanningsverplichting	10
	5.2 Open data	11
	5.3 Open data Rijksportaal	11
	5.4 Informatiehuishouding en archivering	11
	5.5 High value datasets	11
<b>6</b>	<b>Marginale verstrekkingskosten</b>	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Aandachtspunten</b>	<b>14</b>
	7.1 Actief ter beschikking stellen	14
	7.2 Archiefbewaarplaatsen	14
	7.3 Economische activiteit	14
	7.4 Aansprakelijkheid	15
	7.5 Misbruik van Who	15
<b>8</b>	<b>Jurisprudentie</b>	<b>16</b>
	8.1 Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502 (Machinale leesbaarheid, motivering)	16
	8.2 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18-05-2017, ECLI:N:RBZ:2017:3307 (Misbruik van recht)	16
	8.3 Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 ('As is', motivering)	17
	8.4 Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143 (Machinale leesbaarheid, inspanning)	17
	8.5 Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2280 / 2281 ('As is')	17
	8.6 Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283 (Machinale leesbaarheid, inspanning)	18
	8.7 Rechtbank Midden-Nederland 07-07-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, m.nt. N.N. Bontje (Machinale leesbaarheid, motivering)	18
	8.8 Essentie	18
<b>9</b>	<b>Conclusie</b>	<b>20</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>21</b>

# 1 Inleiding

Op Europees en op nationaal niveau is digitalisering van de samenleving een belangrijk onderwerp geworden. Digitale data, met daarin informatie die voor burgers van belang is, zijn makkelijk om te delen. Daarnaast vormen digitale data een belangrijke economische factor. Ondernemers vinden nieuwe, innovatieve toepassingen uit waarbij overheidsdata worden hergebruikt en gecombineerd. De economische waarde van de Nederlandse overheidsdata is door de Nationale DenkTank in 2014 becijferd op € 45 miljard.<sup>1</sup> Van overheden wordt tegen deze achtergrond transparantie en openheid verwacht. Om dat te bevorderen is sinds 18 juli 2015 de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)<sup>2</sup> van kracht. Deze vormt de vertaling van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (Public Sector Information Directive, ofwel PSI-Richtlijn)<sup>3</sup>, die berust op twee pijlers van de Europese interne markt: transparantie en mededinging.

De Who regelt de verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen, indien daar om wordt verzocht. Gelet op de huidige tijdsgeest, is dat een positieve ontwikkeling. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie' gepubliceerd over de werking van de Who en over hoe met ingediende verzoeken kan worden omgegaan.<sup>4</sup> De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) krijgt regelmatig signalen van gemeenten dat er behoefte is aan meer informatie over bepaalde thema's uit de Who. De VNG zet daarom in deze handreiking de belangrijkste onderwerpen nog een keer op een rij.

Hierna wordt eerst kort ingegaan op de PSI-Richtlijn (2) en de doelstelling van de Who (3) waarbij ook het verschil met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aan de orde komt. Vervolgens wordt de toepassing van de Who (4) in de praktijk beschreven, waarbij de bij deze handreiking behorende beslisboom 'Toepassing Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)' (zie bijlage) van belang is. Daarnaast wordt aandacht besteed aan onder andere hoe ver de inspanningsverplichting gaat, de manier waarop gemeenten op grond van de Who informatie moeten verstrekken en de informatiehuishouding van gemeenten (5). Verder wordt er kort ingegaan op de marginale verstrekingskosten (6) en op een aantal specifieke aandachtspunten (7). Tot slot komt de jurisprudentie aan de orde (8).

1 [Stichting de Nationale DenkTank, 'Big Data in zicht, 10 oplossingen voor maatschappelijke impact met Big Data, Eindrapport 2014', 2014.](#)

2 [Wet hergebruik van overheidsinformatie, Stb. 2015, 271.](#)

3 [Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG.](#)

4 [BZK, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016.](#)

# 2 PSI-Richtlijn

## 2.1 Totstandkoming

De Who vormt een implementatie van de herziening in 2013<sup>5</sup> van de PSI-Richtlijn. De oorspronkelijke Richtlijn 2003/98/EG stamt uit 2003<sup>6</sup> en werd geïmplementeerd in de Wob.<sup>7</sup> 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 vervallen.

De herzieningsrichtlijn uit 2013 heeft de oorspronkelijke richtlijn op vier belangrijke punten gewijzigd:

- De reikwijdte van de richtlijn is uitgebreid naar archieven, musea en bibliotheken (waaronder ook universiteitsbibliotheken).
- Aan het verzoek om hergebruik moet worden voldaan, tenzij een van de weigeringsgronden van toepassing is.
- Indien instellingen (hierna: gemeenten, zie verder 4.2) vergoedingen vragen voor het beschikbaar stellen van informatie voor hergebruik, geldt hiervoor een maximum. De tarieven voor de verstrekking van informatie voor hergebruik mogen niet meer bedragen dan de kosten voor verstrekking, reproductie en verspreiding van informatie (de marginale kosten).
- Gemeenten moeten de overheidsinformatie langs elektronische weg beschikbaar stellen en hebben een inspanningsverplichting om de informatie in een open en machinaal leesbaar formaat aan te bieden en gebruik te maken van open standaarden.

## 2.2 Evaluatie

Momenteel wordt de PSI-Richtlijn geëvalueerd. Er wordt in verschillende sectoren en Europese Unie (EU) lidstaten nagegaan hoe overheden en bedrijven in de praktijk met de regeling omgaan. Eind vorig jaar heeft de VNG meegelezen en input geleverd op de reactie van de Nederlandse regering in het kader van de openbare raadpleging van de Europese Commissie (EC) over het hergebruik van overheidsinformatie. In opvolging van die raadpleging heeft de EC een voorstel gelanceerd voor de herziening van de PSI-Richtlijn. Doel van deze wijziging is om overheidsdata beter en sneller beschikbaar te krijgen en toegankelijker te maken en de regelgeving in de EU lidstaten te harmoniseren. Het herzieningsvoorstel heeft betrekking op onder meer:

- Het beschikbaar stellen van dynamische en realtime data, inclusief onderzoeksdata.
- Het vaststellen van een gemeenschappelijke Europese lijst van high value datasets.
- Het wegnemen van obstakels voor mogelijk hergebruik en het verduidelijken van de verhouding van de PSI-Richtlijn tot enkele andere Europese regelgeving.

Het Rijk heeft zijn onderhandelingspositie over het voorstel vastgelegd in een zogenoemde Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche<sup>8</sup>. De VNG is betrokken bij de totstandkoming van de fiche en heeft in mei 2018 daarop input geleverd. De VNG steunt in beginsel het doel en de herziening van de PSI-Richtlijn, maar wijst onder meer wel op het belang om vrijwilligheid als uitgangspunt te handhaven en pleit ervoor de financiële impact in beeld te brengen. In het vervolgtraject in Nederland en Brussel zal de VNG nauw betrokken blijven. De VNG verwacht dat niet eerder dan 2020 de Who na de herziening geactualiseerd zal worden.

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

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

7 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.

8 Alle nieuwe voorstellen van de EC worden binnen een termijn van zes weken door het Rijk voorzien van een appreciatie (BNC fiche), die na vaststelling door het Kabinet naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer worden gezonden. VNG en Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn lid van de werkgroep BNC en mogen input leveren op voor hen relevante fiches.

# 3 Doelstelling

## 3.1 Uitgangspunt

Het uitgangspunt van de Who is dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten. De kerngedachte is namelijk 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.<sup>9</sup> Op basis van overheidsinformatie kunnen nieuwe producten en diensten met commerciële of niet-commerciële doeleinden worden ontwikkeld, dus anders dan met het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak 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, bijvoorbeeld visualisaties op internet van informatie met een ruimtelijke component en apps.<sup>10</sup>

## 3.2 Verschil met Wob

De doelstelling van de Who is hiermee wezenlijk anders, en ook verstrekkender, dan die van de Wob en overigens ook de Archiefwet 1995 (Aw). Die wetten regelen alleen dat een ieder kennis kan nemen van openbare overheidsinformatie, terwijl de Who regelt dat een ieder kan verzoeken openbare overheidsinformatie te leveren in een vorm die hergebruik mogelijk maakt.<sup>11</sup> De memorie van toelichting (conform de Richtlijn 2003/98/EG<sup>12</sup>) bij de Who formuleert het aldus: *“Aan de Wob ligt immers het belang van actieve en passieve informatieverstrekking ter bevordering van het democratisch proces en de controle op de legitimiteit van overheidshandelen ten grondslag. Daar staat tegenover dat diezelfde overheidsinformatie een substantiële economische waarde vertegenwoordigt als deze wordt gebruikt als grondstof voor allerlei nieuwe producten. De regels voor hergebruik zijn dan ook gestoeld op hele andere uitgangspunten dan de klassieke Wob en zijn van economische of mededingingsrechtelijke aard.”* (zie verder 4.6, 5.2 en 7.5).<sup>13</sup>

9 B. van der Sloot, 'Van openbaarheid naar hergebruik van overheidsinformatie. Of een vaarwel aan het sociaal contract', *NJB* 23 oktober 2015, afl. 36, p. 2537.

10 Zie: [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid\\_van\\_overheidsinformatie](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie).

11 Zie: [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid\\_van\\_overheidsinformatie](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie).

12 Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, overweging 5-6.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 3.

# 4 Toepassing

## 4.1 Beslisboom

Voor het behandelen van een verzoek om hergebruik kan de bij deze handreiking behorende beslisboom 'Toepassing Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)' worden geraadpleegd (zie bijlage). De gemeente kan stapsgewijs de daarin opgenomen vragen doorlopen. Voor een beknoptere versie kan het stroomschema 1 in de 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie' van BZK gebruikt worden.<sup>14</sup>

## 4.2 Hergebruik

In de Who wordt onder 'hergebruik' verstaan: *"het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belaste instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd, ..."* (artikel 1, onder b, van de Who). De Who geldt niet in geval van gegevensuitwisseling die plaatsvindt tussen overheden.<sup>15</sup>

De Who is van toepassing op 'een met een publieke taak belaste instelling'.<sup>16</sup> Voor de vaststelling of van een dergelijke instelling sprake is, zijn de criteria uit de aanbestedingsrecht-jurisprudentie<sup>17</sup> gebruikt. Het gaat om rechtspersonen die zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn.<sup>18</sup> De Who geldt daarmee niet alleen voor bestuursorganen zoals gemeenten, maar ook voor organisaties die niet tot de overheid behoren maar wel in hoofdzaak worden gefinancierd door de overheid. Financiering vanuit een gemeente kan dus betekenen dat de Who van toepassing is op een organisatie.<sup>19</sup> In deze handreiking wordt telkens gesproken van 'gemeenten' in plaats van 'instellingen'.

## 4.3 Overheidsinformatie

Het begrip 'overheidsinformatie' wordt niet in de Who gedefinieerd, maar aangenomen wordt dat daaronder alle informatie valt die overheidsorganisaties produceren, verzamelen, of waar ze voor betalen in het kader van de uitvoering van de publieke taak.<sup>20</sup> Het gaat om informatie waarvan een overheidsorganisatie zelf over de intellectuele eigendomsrechten beschikt en die al algemeen openbaar is.<sup>21</sup> Het gaat niet om informatie die voor interne bedrijfsvoering wordt gebruikt (artikel 1, onder b, van de Who).

Na het openbaar maken van overheidsinformatie kan de data beschikbaar worden gesteld voor hergebruik. Al voor het openbaar maken is het van belang dat de gemeente inventariseert welke data zij heeft. De gemeente doet daarbij een juridische check (zie 4.5). Als daaruit blijkt dat de data

14 [BZK, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016, stroomschema 1.](#)

15 Zie ook: Hof Den Haag 25 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3702. M. van Eechoud, 'De Wob krijgt een broertje: Wet hergebruik van overheidsinformatie', *MediaForum* 2015-2, p. 49.

16 Dit is de omzetting in nationaal recht van wat in Europese richtlijnen wordt omschreven als 'openbaar lichaam' (artikel 1, onder c, van de Who juncto artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2003/98/EG). Zie voor een indicatieve lijst met voorbeelden van 'met een publieke taak belaste instellingen': [BZK, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016, vraag 5.](#)

17 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 20. Voor een overzicht op hoofdlijnen van deze jurisprudentie wordt verwezen naar pagina 44 tot en met 46 van de memorie van toelichting bij de Aanbestedingswet 2012, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 440, nr. 3: *"rechtspersonen die zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, en waarvan hetzij de activiteiten in hoofdzaak door de staat of zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, hetzij het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, hetzij de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend orgaan of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen."*

18 Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 30-01-2001, Agora, gevoegde zaken C-223/99 en C-260/99, Jur. 2001, p. I-03605 en Korhonen en Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 22-05-2003, zaak C-18/01, Jur. 2003, p. I-05321.

19 Zie: [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid\\_van\\_overheidsinformatie](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie).

20 Voorbeelden zijn statistieken, geografische informatie en gedigitaliseerde bibliotheekboeken.

21 M. van Eechoud, 'Het hergebruik regime voor overheidsinformatie in de Wob, een tussenstand', *MediaForum* 2008-1, p. 4.

persoonsgegevens bevat, kijkt de gemeente of het mogelijk is de persoonsgegevens eenvoudig te verwijderen (anonimiseren) en of de data dan nog bruikbaar is. Vervolgens wordt de data makkelijk vindbaar gemaakt met behulp van metadata (zie 5.1).

#### 4.4 Een ieder

Een ieder kan een verzoek om hergebruik doen (artikel 3, eerste lid, van de Who), waarbij hij vermeldt welke informatie hij wenst te hergebruiken (artikel 3, tweede lid, van de Who). Belangrijk bij de behandeling van een verzoek is dat de verzoeker bij zijn verzoek, ook als de gemeente daarnaar vraagt, geen belang hoeft te stellen (artikel 3, derde lid, van de Who). Dit bepaalde ook de rechtbank Overijssel in zijn uitspraak van 23 mei 2017 (zie 8.4).<sup>22</sup>

#### 4.5 Uitzonderingen

Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen in artikel 2, eerste lid, van de Who:

*"1. Deze wet is niet van toepassing op:*

- a informatie die niet openbaar is op grond van de wet;*
- b informatie waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet;*
- c informatie berustend bij een publieke omroep, bij een andere met een publieke omroep taak belaste instelling of bij een instelling die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een publieke omroep of een andere met een publieke omroep taak belaste instelling;*
- d informatie berustend bij onderwijs- en onderzoeksinstellingen;*
- e informatie berustend bij andere culturele instellingen dan bibliotheken en musea;*
- f gedeelten van documenten die alleen logo's, wapens en insignes bevatten;*
- g informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onvermijdelijk is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen."*

De Who is niet van toepassing, indien het informatie betreft die niet openbaar is gemaakt op grond van de Wob of een andere wet (sub a). Een voorbeeld: de WOZ-waarden van woningen zijn nog steeds beperkt openbaar. Volgens de wet (artikel 40a van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ)) zijn de waardegegevens alleen te verkrijgen via het loket voor openbare WOZ-waarden. Een massale verstrekking van waardegegevens kan alleen in bepaalde gevallen, onder voorwaarden plaatsvinden (artikel 40a, tweede lid, van de Wet WOZ). Volgens de wetsgeschiedenis worden de gegevens niet als openbare data beschikbaar gesteld. Artikel 40a van de Wet WOZ is daarom nog steeds een bijzondere openbaarmakingsregeling die voortgaat op de Wob en de Who.<sup>23</sup> Een verzoek dient binnen een WOZ-procedure te worden behandeld. Het zijn dus geen openbare gegevens in de zin van de Wob of de Who.<sup>24</sup>

Daarnaast is informatie waarop rechten van derden berusten (sub b), zoals auteursrecht (bijvoorbeeld informatie waarop een schilderijafbeelding is bedrukt), van de wet uitgezonderd. Zo heeft de rechtbank Oost-Brabant in zijn uitspraak van 22 november 2016 bepaald dat de gemeente de verzoeker voor hergebruik beschikbare informatie vrij van auteursrechten had moeten verstrekken (zie 8.1).<sup>25</sup>

De uitzondering genoemd in sub g verdient aandacht. Verstrekking van informatie is niet toegestaan als de data persoonsgegevens bevat die niet zijn bedoeld voor hergebruik, zoals bijvoorbeeld informatie over personen die in registers is opgenomen (zie 4.3). Gemeenten hebben een zorgplicht en dienen bij hergebruik van gegevens mogelijke privacy-schending te voorkomen. In dit verband dient te worden aangesloten bij de nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming<sup>26</sup> (AVG) die

<sup>22</sup> Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143. Zie ook: de jurisprudentie in het kader van de Wob.

<sup>23</sup> Hoge Raad 25-11-2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2667.

<sup>24</sup> Zie: VNG Forum Wob voor de discussietopic over een Who-verzoek met betrekking tot WOZ-gegevens.

<sup>25</sup> Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502, r.o. 6.5.

<sup>26</sup> De AVG vervangt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).



sinds 25 mei 2018 van toepassing is in Nederland. Deze brengt voor gemeenten meer verplichtingen met zich mee bij het werken met persoonsgegevens. Gemeenten zijn verplicht een functionaris voor gegevensbescherming aan te wijzen ingevolgde artikel 37 van de AVG. De functionaris voor gegevensbescherming moet betrokken worden bij *“alle aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens”* (artikel 38 van de AVG). Zie VNG Stappenplan voor gemeenten bij de voorbereiding op de AVG.<sup>27</sup>

Het is verder van belang te beseffen dat persoonsgegevens mogelijk beschikbaar kunnen komen door het koppelen van data aan andere data. De VNG adviseert gemeenten daarom de verzoeker te informeren over de mogelijke risico's van zijn handelen. Stel, de resultaten van een meting naar aanleiding van een milieuramp worden openbaar gemaakt met postcodes zonder letters. Als vervolgens de verzoeker (bijvoorbeeld een zorgverzekeraar) dit bestand koppelt aan andere data, kunnen wellicht persoonsgegevens worden achterhaald.

#### 4.6 Beslissing

De gemeente dient binnen vier weken, met de mogelijkheid tot verdaging van twee weken<sup>28</sup>, te beslissen of het verzoek wordt toegewezen (artikel 4, vierde en vijfde lid, van de Who).

Bij een afwijzing zal de gemeente mede met het oog op eventuele gerechtelijke procedures zorgvuldig en deugdelijk moeten motiveren waarom een verzoek wordt afgewezen.

Als het verzoek om hergebruik wordt ingewilligd, wordt de informatie zo spoedig en actueel als redelijkerwijs mogelijk verstrekt (zie 5.1). De verzoeker wordt in kennis gesteld van de termijn waarbinnen de informatie zal worden verstrekt (artikel 4, achtste lid, van de Who).

Indien het gaat om data die bewerkt moet worden, dan zal het afhandelen van het verzoek meer tijd vergen. De verzoeker dient uiteraard hiervan op de hoogte gesteld te worden. Vanaf de datum van ontvangst van het verzoek begint de wettelijke termijn te lopen. Dit is stringenter dan de termijnen die in het kader van de Wob worden gehanteerd.

27 [VNG, VNG Realisatie, Informatiebeveiligingsdienst voor gemeente \(IBD\) en Kenniscentrum Europa Decentraal, 'Stappenplan voor gemeenten bij de voorbereiding op de AVG', 1 december 2017.](#)

28 *Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 10* (amendement van de leden Schouw en Voortman): het amendement regelt dat de beslistermijn voor met een publieke taak belaste instellingen voor een verzoek om hergebruik verkort wordt van vier tot twee weken indien de koppeling met de dwangsom wegvalt (3 juni 2015). De Wet Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is per 1 oktober 2016 niet meer van toepassing op de Wob (zie 7.5).

# 5 Verstrekken informatie

## 5.1 Inspanningsverplichting

Het uitgangspunt bij hergebruik is dat de informatie wordt verstrekt zoals deze bij de gemeente aanwezig is ('as is' of 'ruwe gegevens')<sup>29</sup>, maar er geldt ook een inspanningsverplichting<sup>30</sup>. De voor hergebruik beschikbare informatie wordt voor zover mogelijk langs elektronische weg, indien mogelijk en passend, in een open en machinaal leesbaar (dat wil zeggen in een voor computers leesbaar) formaat verstrekt op grond van artikel 5, eerste lid, van de Who.<sup>31</sup> Een open formaat garandeert de toegankelijkheid van informatie en is ook van belang voor de digitale duurzaamheid. Daarnaast moet een basislaag aan metadata<sup>32</sup> bij de data worden gevoegd. Daarvoor wordt een apart bestand gemaakt waarin bijvoorbeeld de betekenis van de data, met welk doel de data is verzameld en uitleg over gebruikte data worden aangegeven. Het gaat in de praktijk om gestructureerde gegevens die de inhoud van een bepaalde set data beschrijven.<sup>33</sup> Door deze metadata kan de verzoeker de context van de data beter begrijpen en eventuele gebreken gemakkelijk constateren en melden (artikel 5, eerste lid, van de Who).<sup>34</sup> Bij goede metadata kan de data makkelijker vindbaar en op een goede manier hergebruikt worden.

Het is een verplichting voor overheden dat het formaat en de metadata voor zover mogelijk voldoen aan formele open standaarden (bijvoorbeeld PDF, XML, ECLI en URL) ex artikel 5, eerste lid, van de PSI-Richtlijn juncto artikel 5, eerste lid, van de Who. Op de website van het Forum Standaardisatie zijn lijsten te vinden met alle geldende verplichte en aanbevolen open standaarden.<sup>35</sup> Voor het afwijken van deze standaarden moet altijd een verklaring worden gegeven.<sup>36</sup>

De verzoeker kan geen aanspraak maken op een bepaalde frequentie of actualiteit van de gewenste gegevens als deze verder gaan dan de frequentie en actualiteit waarin de gegevens worden verzameld of geproduceerd.

Als er een bewerking van de ruwe gegevens plaatsvindt, dan dient die bewerking te passen binnen de gemeente. Wanneer dit een onevenredig grote inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling, geldt de inspanningsverplichting niet.<sup>37</sup> Een verzoek om de te verstrekken informatie te digitaliseren, waar het bijvoorbeeld om grote aantallen pagina's of documenten gaat, hoeft – mits goed onderbouwd<sup>38</sup> – niet te worden ingewilligd. In geval van 'oude' documenten wordt aangeraden deze opnieuw in te scannen, indien het een niet te grote inspanning betreft. Informatie moet immers over een aantal jaren te gebruiken zijn.

29 Zie: Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2280 / 2281, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 en Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502.

30 Zie: Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 en Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502.

31 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 13. Geconstateerd door [Open State Foundation en Open Archieven](#), 'Hergebruik overheidsinformatie nog niet ingeburgerd', 3 maart 2016. Zie ook: Rechtbank Midden-Nederland 07-07-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 en Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502.

32 Rechtbank Midden-Nederland 07-07-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, m.nt. N.N. Bontje, Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 en Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502.

33 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 16. Mr. dr. C.N. van der Sluis en S.L. Besters, 'Hergebruik van overheidsinformatie; wenken voor de praktijk', *JBplus* 2018, nr. 2, p. 28.

34 De metadata die vermeld moeten worden en de toelichting per metadata-element staan hier: <https://data.overheid.nl/toelichting-basislaag-metadata>.

35 Zie: <https://www.forumstandaardisatie.nl/thema/open-standaarden>.

36 *BZK*, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016, vraag 10 en stroomschema 2. Hiervan kan alleen worden afgeweken in een aantal uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld wanneer de bedrijfsvoering in gevaar komt.

37 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 7.

38 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 8. ABRvS 14-03-2002, ECLI:NL:RVS:2012:BV8749, AB 2012/14, m.nt. P. J. Stolk. Mr. dr. C.N. van der Sluis en S.L. Besters, 'Hergebruik van overheidsinformatie; wenken voor de praktijk', *JBplus* 2018, nr. 2, p. 26.

Verder geldt er geen voortzettingsverplichting (artikel 5, tweede lid, van de Who): gemeenten zijn niet verplicht om beschikbare gegevens te blijven vervaardigen specifiek met hergebruik als doel. Evenmin is sprake van een exclusief recht tot hergebruik (artikel 7 van de Who). Zo mag de informatie niet alleen aan één verzoeker worden verstrekt, omdat dat in strijd is met de mededinging.

De tendens van de inspanningsverplichting wordt nader ingekaderd door de rechtspraak (zie 8).

## 5.2 Open data

Open data omvat gegevens die door de overheid worden verzameld in het kader van haar openbare taak en waar geen of minimale beperkingen op rusten. De Who verplicht niet tot het actief ter beschikking stellen van informatie als open data. Niettemin kan een gemeente ook op eigen initiatief informatie beschikbaar stellen als open data. Het doel van open data is het bevorderen van transparantie van overheidshandelen (ook bij Wob) en vrij hergebruik van informatie voor het creëren van economische waarde. Als informatie op eigen initiatief ter beschikking wordt gesteld als open data, dan is deze informatie ook bedoeld voor hergebruik. Een groot verschil tussen open data en het verstrekken van informatie in het kader van hergebruik is gelegen in het feit dat bij hergebruik per verzoeker voorwaarden kunnen worden gesteld (artikel 6 van de Who), zoals bijvoorbeeld bronvermelding. Ook kunnen (marginale) kosten in rekening worden gebracht (artikel 9 van de Who), zie 6.

## 5.3 Open data Rijksportaal

Voor het ontsluiten van overheidsinformatie die actief voor hergebruik wordt aangeboden, heeft de overheid het gezamenlijk Open data Rijksportaal ([data.overheid.nl](http://data.overheid.nl)) opgezet. Hier kunnen overheidsorganisaties zogenoemde gepubliceerde open datasets registreren. Wie dergelijke sets zoekt, kan hier zien wat beschikbaar is om deze vervolgens te gebruiken.<sup>39</sup> Gemeenten worden geadviseerd om informatie die via de Who in een open formaat is beschikbaar gesteld standaard te registreren op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl).<sup>40</sup> Dit draagt bij aan breder hergebruik en voorkomt dat gelijksoortige verzoeken volgen. De afgelopen twee jaar is het aantal datasets op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) gestegen.<sup>41</sup>

## 5.4 Informatiehuishouding en archivering

Het hebben van een informatiehuishouding die voldoet aan de eisen van goede, geordende en toegankelijke staat, gesteld door de Archiefwet- en regelgeving, draagt bij aan de vindbaarheid van informatie. Denk daarbij aan een overzicht van de informatiestromen, metadataring en duurzame bewaring van informatie. De VNG heeft verschillende instrumenten ontwikkeld, in een aantal gevallen samen met IPO, Unie van Waterschappen (UwW) en het Rijk, om gemeenten daarbij te ondersteunen, zoals de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017, metadastandaard Toepassingsprofiel Metagegevens Lokale Overheden (TMLO), de handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO) en een standaard voor e-depotvoorzieningen. Voor een overzicht zie de VNG ledenbrief Lbr. 17/045 van 16 augustus 2017 ('Duurzame toegankelijkheid van digitale informatie en Selectielijst').<sup>42</sup>

Het op orde hebben van de informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor de efficiënte uitvoering van toekomstige nieuwe wetten, waaronder het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo). Zo kunnen gemeenten proactief inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

## 5.5 High value datasets

VNG Realisatie spant zich in om standaarden te ontwikkelen voor open datasets om het hergebruik te bevorderen. Er is een high value datasets lijst opgesteld van de meest gevraagde en benutte

39 Zie: [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid\\_van\\_overheidsinformatie](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie).

40 Zie: <http://www.gemeente.nu/Organisatie/Nieuws-in-Organisatie/2016/3/Hergebruik-overheidsinformatie-nog-niet-in-geburgerd-2770280W/>.

41 Zie: <https://data.overheid.nl/statistieken>.

42 Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/brieven/duurzame-toegankelijkheid-van-digitale-informatie-en-selectielijst-2017>.

data.<sup>43</sup> Of een dataset 'high value' is, wordt bepaald door de mate waarin de data bijdraagt aan:

- Transparantie.
- Uitvoering van de wettelijke plicht.
- Kostenbesparing.
- Bediening van een doelgroep.
- Potentie van hergebruik.
- Maatschappelijke meerwaarde.

In een nulmeting<sup>44</sup> heeft Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten ((KING), per 1 januari 2018: VNG Realisatie) in beeld gebracht welke datasets bij gemeenten voorkomen en een gemeentelijke lijst<sup>45</sup> opgesteld. VNG Realisatie heeft aansluitend vijf sets gestandaardiseerd. Onder meer is er een standaard voor open raadsinformatie, invalidenparkeerplaatsen en stembureaus ontwikkeld. De komende jaren zal verder gewerkt worden met standaardisering van datasets.

43 Zie: <https://data.overheid.nl/high-value-dataset>.

44 KING, 'Nulmeting open data van gemeenten', 29 september 2017.

45 Zie: <https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst>.

# 6 Marginale verstrekingskosten

Een gemeente mag om een vergoeding vragen voor het hergebruik van documenten. Wanneer een gemeente dat doet, moet die vergoeding beperkt blijven tot maximaal de marginale verstrekingskosten (artikel 9, eerste lid, van de Who). Hierbij gaat het om de extra kosten die gemaakt moeten worden om te kunnen voldoen aan een verzoek. Dit kunnen de kosten zijn voor de vermenigvuldiging (bijvoorbeeld (papieren) kopie) en de verspreiding van de informatie, en de kosten van informatiedragers (bijvoorbeeld dvd en usb-stick). Deze kosten zijn direct te koppelen aan de distributie van de documenten.<sup>46</sup> De kosten van infrastructuur, archivering, verkoop en marketing en eventuele helpdesk mogen dus niet worden doorberekend.<sup>47</sup>

In de zaken die tot de rechterlijke uitspraken van 6 juni 2017 en 23 mei 2017 hebben geleid, is door gemeenten onder andere gewezen op de te maken kosten. De rechtbank Overijssel oordeelde in beide zaken dat er geen sprake is van een onevenredig grote inspanning (zie 8.4 en 8.6).<sup>48</sup>

Er zijn enkele uitzonderingen op het uitgangspunt dat slechts de marginale verstrekingskosten mogen worden berekend. Het Kadaster, de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Kamer van Koophandel (KvK) mogen redelijke kosten in rekening brengen om kostendekkend te kunnen blijven werken. Zij financieren namelijk de eigen bedrijfsvoering voor een groot gedeelte uit de inkomsten uit het verstrekken van de door hen geproduceerde informatie. Ook geldt een uitzondering voor musea en bibliotheken, omdat zij voor hun voortbestaan deels afhankelijk zijn van deze inkomsten.

De gemeente maakt het vooraf kenbaar als kosten in rekening worden gebracht voor het hergebruik en met welke factoren rekening wordt gehouden bij de berekening daarvan. Indien geen kosten in rekening worden gebracht, hoeft verzoeker hierover ook niet geïnformeerd te worden, zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant in zijn uitspraak van 22 november 2016 (zie 8.1).<sup>49</sup> Ook moet, indien daarom wordt verzocht, worden aangegeven hoe de kosten zijn berekend met betrekking tot een specifiek verzoek om hergebruik (artikel 9, vierde lid, van de Who).

Eind 2017 heeft KING, in opdracht van de VNG en met steun van BZK, een quick scan uitgevoerd naar de door gemeenten gemaakte kosten voor de uitvoering van de Who. Uit deze quick scan blijkt dat gemeenten bij de verzoekers geen kosten in rekening brengen. Ook de marginale verstrekingskosten niet. Archiefinstellingen ervaren als een knelpunt dat de kosten van de toetsing op bescherming van persoonsgegevens en intellectueel eigendom door hen niet aan de verzoekers doorberekend kunnen worden. In afwijking van de uitzondering voor archieven in de PSI-Richtlijn, biedt de Aw daarvoor geen ruimte.<sup>50</sup>

46 *Kamerstukken II 2014/15*, 34 123, nr. 3, p. 8. Wanneer documenten proactief en online voor hergebruik beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld via een open dataportaal, dan kunnen er geen marginale verstrekingskosten worden doorberekend. Dan is geen sprake van een verzoek en kan het potentiële aantal verzoekers erg groot zijn.

47 *Kamerstukken II 2014/15*, 34 123, nr. 3, p. 8.

48 Voor meer achtergrondinformatie over het idee van het in rekening brengen van marginale verstrekingskosten: M. van Eechoud, 'Het hergebruik regime voor overheidsinformatie in de Wob, een tussenstand', *MediaForum* 2008-1, p. 2-10. Zie ook: Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283 en Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143.

49 Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502. Zie ook: Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283 en Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143.

50 ['Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie \(Who\)', 13 december 2017.](#)

# 7 Aandachtspunten

## 7.1 Actief ter beschikking stellen

De Who is een positieve ontwikkeling binnen digitalisering en kan bijdragen aan economische meerwaarde. Gemeenten kunnen de Who aanwenden om een slag te maken in het formuleren van een beleid gericht op digitalisering, datagedreven sturing en transparant bestuur. Het actief ter beschikking stellen van open datasets en overige informatie past daarin. Zie hiervoor de handreiking aan bestuurders opgesteld door het Rathenau Instituut in opdracht van de VNG 'Waardevol digitaliseren'<sup>51</sup>. Het rapport geeft een aantal praktijkvoorbeelden van de wijze waarop de gemeente digitaal kan innoveren en daarbij technologieën kan inzetten, en 10 zichtlijnen die bestuurders op weg helpen. Het oog hebben voor de mogelijkheden van digitalisering is één van de zichtlijnen. Een andere zichtlijn is lokaal experimenteren in publieke ruimten, waarbij onderzoekers, ondernemers, professionals, gebruikers, beleidsmakers en/of burgers gezamenlijk werken aan oplossingen voor lastige maatschappelijke problemen. Onlangs is in opdracht van de VNG een eindrapport opgesteld over 'Datagedreven sturing bij gemeenten'<sup>52</sup>. Belangrijkste conclusie is dat gemeenten er actief mee aan de slag moeten en vooral ook samen moeten optrekken om zoveel mogelijk van elkaar te leren.

## 7.2 Archiefbewaarplaatsen

Op basis van de Who kan ook bij de archiefbewaarplaats (zoals gemeentelijke archiefdienst, streekarchiefinstelling en regionaal historisch centrum) een verzoek ingediend worden om informatie beschikbaar te stellen voor hergebruik. Hergebruik zoals bedoeld in de Richtlijn 2003/98/EG komt overeen met het gebruik van archiefbescheiden in de zin van de Aw.<sup>53</sup> Wat betreft archieven voldoet de Aw reeds grotendeels aan de verplichtingen omtrent het hergebruik. Daarin is bijvoorbeeld geregeld dat iedereen kopieën van openbare archieven (al dan niet op eigen kosten) kan maken (artikel 14 van de Aw). Daarom is ervoor gekozen om ten aanzien van archieven overlappingen tussen de Aw en de Who zoveel mogelijk te voorkomen.

In de Aw zijn daartoe slechts enkele artikelen van de Who (5, 6 en 9) van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo is geregeld dat onder 'gebruik' ook het hergebruik wordt verstaan in de zin van de Richtlijn 2003/98/EG. Verder zijn de artikelen 17, eerste lid, van de Aw en artikel 19 van de Aw aangevuld met regels over de ter beschikking stelling van de informatie en het in rekening brengen van kosten.<sup>54</sup> Het gaat verder om de volgende onderwerpen:

- Machinaal leesbaar formaat (artikel 5, eerste lid, van de Who juncto artikel 17 van de Aw).
- Inspanningsverplichting digitaliseren (artikel 5, tweede lid, van de Who juncto artikel 17 van de Aw).
- Gelijkheidsbeginsel (artikel 6, tweede lid, van de Who juncto artikel 17 van de Aw).
- Marginale verstrekingskosten (artikel 9, eerste en vierde lid, van de Who juncto artikel 19 van de Aw). Voor gemeenten kan dit de aanpassing van de tariefstelling, zoals opgenomen in legesverordening of tariefbesluit, voor het verstrekken van kopieën voor overheidsinformatie tot gevolg hebben. De VNG Model Verordening leges is daarom in verband met de Who gewijzigd.<sup>55</sup>

## 7.3 Economische activiteit

Bij het verstrekken van overheidsinformatie moeten gemeenten zich ervan bewust zijn dat zij niet onder de werkingssfeer van de Wet Markt en Overheid (WM&O) komen. Door het bewerken of verrijken van overheidsinformatie kan immers sprake zijn van een economische activiteit, waardoor

51 [Rathenau Instituut, 'Waardevol digitaliseren', juni 2018.](#)

52 ['Gedreven sturing bij gemeenten. Van data tot \(gedeelde\) informatie voor beter \(samen\) sturen', 7 februari 2018.](#)

53 [26 Archiefrecht november 2015, A2b-1.](#)

54 [26 Archiefrecht november 2015, A17-1.](#) Zie ook: <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/leges/nieuws/wet-hergebruik-overheidsinformatie-en-de-archiefwet-1995>.

55 Zie: [VNG notitie 'Wijziging Model Verordening leges i.v.m. de Who'.](#)

de WM&O van toepassing is. Zie verder 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie' van BZK.<sup>56</sup>

#### 7.4 Aansprakelijkheid

Door een verstrekking van onjuiste gegevens (bijvoorbeeld fouten in data) en inbreuk op rechten van derden (bijvoorbeeld intellectueel eigendomsrechten) kan er een aansprakelijkheidsrisico ontstaan. Bij het beschikbaar stellen van data wordt aanbevolen om de context van deze data te beschrijven. Een voorbeeld is het toevoegen van metadata. Verder kan een proclaimer worden opgenomen waarin wordt uitgelegd wat de hergebruiker mag verwachten van de data.

Door BZK wordt het gebruik van open licenties, zoals Creative Commons Zero, aanbevolen om de aansprakelijkheidsrisico's te dekken. Met deze verklaring geeft een gemeente toestemming om de data te gebruiken voor alle doeleinden zonder aansprakelijk te zijn voor de eindproducten op basis van die data. Voor veel gemeenten is dat van belang.<sup>57</sup>

#### 7.5 Misbruik van Who

Op 1 oktober 2016 is de wet tot wijziging van de Wob in werking getreden met aanvullingen ter voorkoming van misbruik van de Wob.<sup>58</sup> De nieuwe wet voorziet ook in een wijziging van de Who. De afgelopen jaren kregen overheden namelijk in toenemende mate te maken met Wob-verzoeken die niet gericht waren op het verkrijgen van informatie, maar op het innen van een dwangsom. Indien bestuursorganen niet tijdig op het Wob-verzoek beslisten, verbeurden bestuursorganen op grond van afdeling 4.1.3.2. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) automatisch een dwangsom.<sup>59</sup> De dwangsommen konden fors oplopen.

Ook deze wet wordt losgekoppeld van afdeling 4.1.3.2 van de Awb om een waterbedeffect te voorkomen. Bestuursorganen zijn uiteraard nog steeds verplicht om alle verzoeken in behandeling te nemen en blijven verantwoordelijk voor een tijdige beslissing op het Wob-verzoek of Who-verzoek. Ingevolge artikel 4a van de Who zijn de besluiten op grond van de Who en ook de beslissingen op bezwaar tegen besluiten op grond van de Who uitgezonderd van een dwangsom bij niet tijdig beslissen. De Who kent verder net als de Wob een afwijkende regeling voor de vergoeding van proceskosten, de vergoeding van griffierecht en de door de rechter te stellen termijn bij niet tijdig beslissen in het geval dat sprake is van een omvangrijk verzoek en/of indien het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek (artikel 4b van de Who).

Misbruik van recht in de procedures ingevolge de Who neemt geen vlucht (zie 8.2).<sup>60</sup> Dat duidt hopelijk op het uitblijven van verzoeken om hergebruik met een oneigenlijk oogmerk.<sup>61</sup>

Uit de quick scan die KING in opdracht van de VNG heeft uitgevoerd in 2017 bleek dat het aantal verzoeken op basis van de Who aan gemeenten beperkt is: minder dan een per jaar per gemeente. Het aantal verzoeken laat een scherpe daling zien per 2017, na het van kracht worden van de wet om misbruik van de Wob en de Who tegen te gaan.<sup>62</sup>

56 [BZK, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016, vraag 23.](#)

57 [BZK, 'Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie', april 2016, vraag 26.](#)

58 *Stb.* 2016, 301.

59 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 106, nr. 3.

60 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18-05-2017, ECLI:N:RBZ:2017:3307.

61 Rechtbank Midden-Nederland 07-07-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, m.nt. N.N. Bontje.

62 ['Onderzoek uitvoeringskosten Wet hergebruik overheidsinformatie \(Who\)', 13 december 2017.](#)

# 8 Jurisprudentie

De Who is al bijna drie jaar in werking, maar tot nu toe is slechts een handvol uitspraken van rechtbanken verschenen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich nog niet uitgelaten over de Who. De desbetreffende uitspraken zijn in het voorgaande bij de relevante onderwerpen aangehaald en worden hieronder op een rijtje gezet.

## 8.1 Rechtbank Oost-Brabant 22-11-2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6502 (Machinale leesbaarheid, motivering)

De rechtbank Oost-Brabant deed de eerste uitspraak over de toepassing van de Who. In casu heeft verzoeker (eiser) de gemeente Veghel (verweerder) op grond van de Who verzocht om alle nieuwsberichten binnen gemeenten, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling, bijvoorbeeld in- of externe doelgroep en andere metadata, te verstrekken in een open machinaal doorzoekbaar formaat. De gemeente heeft overwogen dat de gevraagde informatie reeds openbaar is en dat aan het verzoek voldaan kan worden door de verzoeker te verwijzen naar de gemeentelijke website, waar de gevraagde informatie reeds openbaar is. Volgens de gemeente is het niet mogelijk om de gevraagde informatie aan te bieden langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata. De gemeente is van mening dat de Who gemeenten niet verplicht om de informatiesystemen aan te passen. Het beschikbaar stellen van de verzochte informatie in het managementsysteem van verzoeker zou daarnaast maatwerk vergen en onevenredig hoge kosten met zich meebrengen. Volgens gemeente Veghel verplicht de Who gemeenten niet om deze inspanningen te leveren.

De rechtbank oordeelt uiteindelijk dat de gemeente niet zonder nadere motivering kon volstaan met een verwijzing naar de nieuwsberichten op de website van de gemeente. De gemeente heeft onvoldoende gemotiveerd waarom een nieuwsbericht 'as is' in de database van het contentmanagementsysteem (cms) niet in een machinaal leesbaar formaat voor hergebruik aan eiser kan worden verstrekt. De gemeente heeft ook niet inzichtelijk gemaakt waarom niet van hem gevergd kan worden dat hij de inspanningen verricht en de kosten maakt die nodig zijn om de digitale nieuwsberichten in een open en machinaal leesbaar formaat ter beschikking te stellen aan verzoeker (r.o. 5.7).

Deze uitspraak laat goed zien hoe de Who met de Wob verschilt. Daar waar de Wob enkel transparantie voor ogen heeft, had de gemeente wel kunnen volstaan met een verwijzing naar de plek waar deze gegevens gevonden kunnen worden. Voor een Who verzoek is echter nodig om nader te motiveren waarom wordt doorverwezen en de informatie niet via een machinaal leesbaar format kan worden aangeboden.

## 8.2 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18-05-2017, ECLI:N:RBZ:2017:3307 (Misbruik van recht)

Op 18 mei 2017 deed de rechtbank Zeeland-West-Brabant<sup>63</sup> uitspraak in de gevoegde zaken tussen een verzoeker (eiser) en 20 gemeenten uit Zeeland en West-Brabant (verweerders). De rechtbank heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard wegens misbruik van (proces)recht.

Volgens de rechtbank zijn er dermate veel aanwijzingen dat de bevoegdheid om verzoeken op grond van de Who in te dienen is gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven (r.o. 6). Dit gebruik geeft blijk van kwade trouw. Er is derhalve misbruik gemaakt van een wettelijke bevoegdheid. Dit geldt evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid om beroep in te stellen, nu dat beroep niet los kan worden gezien van het doel waarvoor de Who is gebruikt.

De verzoeker in kwestie deed bij 20 gemeenten het verzoek om "alle nieuwsberichten binnen uw gemeente, inclusief de daarbij behorende publicatiedata, afbeeldingen, verantwoordelijke afdeling, bijvoorbeeld in- of externe doelgroep en andere metadata". De rechtbank komt niet aan een

63 Zie: <https://www.avdw.nl/actualiteiten-1/blog/bericht:misbruik-van-procesrecht-bij-verzoek-hergebruik-overheidsinformatie.htm?p=2>.



inhoudelijk oordeel over dit verzoek toe, maar concludeert (onder verwijzing naar Wob-jurisprudentie) tot niet-ontvankelijkheid vanwege misbruik van (proces)recht. Daarbij laat de rechtbank een aantal omstandigheden meewegen, onder andere dat de verzoeken zijn ingediend ten behoeve van een website waarvan de bestuurders (als gemachtigde) wegens misbruik van recht niet-ontvankelijk werden verklaard in (hoger) beroepszaken over Wob-verzoeken en het verzoek zeer ruim is geformuleerd.

Een interessante uitspraak die laat zien dat het beoordelingskader ten aanzien van misbruik van (proces)recht dat bij Wob-verzoeken wordt gehanteerd ook van toepassing is wanneer het gaat om Who-verzoeken.

### **8.3 Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2142 ('As is', motivering)**

De verzoeker (eiser) heeft de gemeente Almelo (verweerder) verzocht om op grond van de Who alle nieuwsberichten binnen de gemeente te verstrekken. De gemeente heeft volstaan met een verwijzing naar verschillende digitale platforms (website, iBabs, Facebook, Twitter, etc.). De rechtbank is van oordeel dat door verwijzing naar Archiefweb voor historische berichten weliswaar door de gemeente (historische) nieuwsberichten elektronisch beschikbaar worden gesteld aan derden voor hergebruik, maar niet met alle metadata en niet in een open en machinaal leesbaar formaat als omschreven in de Who. De recentere nieuwsberichten zijn wel in een machine leesbare vorm bij de gemeente aanwezig in een relationele database (r.o. 3.5). De gemeente maakt gebruik van het cms Drupal voor Gemeenten (DvG). Nu dit systeem een export-functie kent en de informatie 'as is' dient te worden verstrekt, had het in beginsel op de weg van de gemeente gelegen om die informatie te verstrekken in de vorm van een export van de gegevens (r.o. 3.6). Dat het voldoen aan de inspanningsverplichting niet van de gemeente is te vergen is naar het oordeel van de rechtbank door de gemeente onvoldoende onderbouwd.

### **8.4 Rechtbank Overijssel 23-05-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2143 (Machinale leesbaarheid, inspanning)**

De verzoeker (eiser) heeft de gemeente Deventer (verweerder) verzocht om op grond van de Who alle nieuwsberichten binnen de gemeente te verstrekken. De gemeente heeft volstaan met een verwijzing naar verschillende digitale platforms (website, Facebook, Twitter). Volgens de rechtbank zijn op de door de gemeente genoemde digitale platforms wel berichten elektronisch beschikbaar in een open formaat, maar niet in een machinaal leesbaar formaat in die zin dat softwaretoepassingen eenvoudig gegevens in het document kunnen identificeren, herkennen en extraheren (r.o. 3.7). Daarbij stelt de rechtbank vast dat de informatie bij de gemeente wel in machine leesbare vorm beschikbaar is in relationele databases, en dat die informatie middels een datadump kan worden geleverd. De gemeente had dan ook in beginsel die informatie moeten verstrekken gelet op de richtlijn, artikel 5, eerste lid, van de Who en de memorie van toelichting daarbij. Een verzoek om hergebruik ziet naar zijn aard op bestaande informatie en de verzoeker bij zijn verzoek hoeft geen belang te stellen. De gemeente heeft betoogd dat het verstrekken van de ruwe data niet van haar is te vergen, waarbij zij onder meer heeft gewezen op de daarbij te maken kosten van € 760,-, welke kosten mogelijk lager zouden liggen als geen foto's worden geleverd (r.o. 3.8). De rechtbank ziet niet in dat hiermee gesproken kan worden van een onevenredig grote inspanning.

### **8.5 Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2280 / 2281 ('As is')**

De verzoeker (eiser) heeft de gemeente Dinkelland/Tubbergen (verweerder) verzocht om op grond van de Who alle nieuwsberichten binnen de gemeente te verstrekken. De gemeente heeft volstaan met een verwijzing naar de gemeentelijke website en daarbij aangegeven dat slechts met PDF-bestanden wordt gewerkt en dat een papieren gemeentepagina wordt gebruikt. Tevens heeft de gemeente aangegeven dat het verstrekken van informatie aan de drukker via de afdeling communicatie loopt en dat er geen (ruwe) (meta)data zijn bewaard en dat deze dus ook niet aanwezig zijn (r.o. 3.5).

De gemeente heeft de beschikbare informatie 'as is' verstrekt, nu er ten tijde van het primaire besluit niet meer aanwezig was dan de gegevens waarnaar is verwezen (r.o. 3.6). Naar het oordeel van de rechtbank heeft de gemeente hiermee voldaan aan zijn verplichtingen op grond van de Who.

### 8.6 Rechtbank Overijssel 06-06-2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2283 (Machinale leesbaarheid, inspanning)

De verzoeker (eiser) heeft de gemeente Oldenzaal (verweerder) verzocht om op grond van de *Who* alle nieuwsberichten binnen de gemeente te verstrekken. De gemeente heeft verwezen naar de gemeentelijk website waarop verweerder informatie verstrekt. Daarbij is aangegeven dat deze openbare content bereikbaar is via alle moderne internetbrowsers. Tevens heeft de gemeente gesteld dat zij de gevraagde informatie niet langs elektronische weg kan aanbieden in een open en machinaal leesbaar formaat samen met de metadata.

De rechtbank is van oordeel dat op het digitale platform weliswaar berichten elektronisch beschikbaar zijn in een open formaat, maar niet in een machinaal leesbaar formaat in die zin dat softwaretoepassingen eenvoudig gegevens in het document kunnen identificeren, herkennen en extraheren (r.o. 3.5). Daarbij stelt de rechtbank vast dat de informatie bij de gemeente wel in machineleesbare vorm beschikbaar is in relationele databases, en dat die informatie middels een datadump kan worden geleverd. De gemeente had die informatie moeten verstrekken. De gemeente heeft betoogd dat het verstrekken van de ruwe data niet van hem is te vergen, waarbij zij er onder meer op heeft gewezen dat daarmee per keer € 180,- is gemoeid (r.o. 3.6) De rechtbank ziet niet in dat hiermee gesproken kan worden van een onevenredig grote inspanning. Daarbij betreft de rechtbank dat de kans op terugkerende kosten voor vergelijkbare verzoeken niet kan worden meegewogen. De inspanning ziet niet op andere verzoeken of het bieden van een doorlopende oplossing voor de toekomst, maar op het voorliggende verzoek. De rechtbank is niet gebleken dat voor de gewenste wijze van verstrekking meer dan een eenvoudige handeling nodig is, nu sprake is van circa twee uur werk.

### 8.7 Rechtbank Midden-Nederland 07-07-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3420, m.nt. N.N. Bontje (Machinale leesbaarheid, motivering)

In deze uitspraak gaat het om de gevoegde zaken tussen een verzoeker (eiser) en vijf gemeenten uit Midden-Nederland (verweerdere). De verwijzing naar de gemeentelijke website met nieuwsberichten voldeed niet aan artikel 5, eerste lid, van de *Who*, omdat deze berichten op die wijze niet (zonder meer) in een open en machinaal leesbaar formaat worden verstrekt. Ook een verwijzing naar een e-krant, Twitter, Facebook of naar de mogelijkheid om je via een Really Simple Syndication (RSS)-feed te abonneren op nieuwe nieuwsberichten is niet zonder meer voldoende om aan de wettelijke vereisten te voldoen (r.o. 8). Het is bijvoorbeeld niet zeker dat langs die weg, wat de site betreft dus inclusief vormgeving en gedrag, alle (oude) berichten met de metadata machinaal leesbaar 'binnengehaald' kunnen worden. Daar moet in ieder geval een betere uitleg bij die zowel verzoeker als de rechtbank meer zekerheid biedt over de toereikendheid van deze voorgestelde oplossing. De nieuwsberichten zijn op de website en de genoemde sociale media namelijk wel elektronisch beschikbaar, maar niet (zonder meer) in een open en machinaal leesbaar formaat.<sup>64</sup>

Wanneer in een open formaat informatie wordt verstrekt, is het aan te raden om te verwijzen naar de bijbehorende documentatie op de website van Forum Standaardisatie. Daar staat beschreven op welke wijze de data in dat formaat gebruikt kunnen worden. Daarmee kan worden voldaan aan de verzochte uitleg in de uitspraak.<sup>65</sup>

### 8.8 Essentie

In de jurisprudentie heerst onduidelijkheid vooral over de manier waarop een gemeente op grond van de *Who* informatie moet verstrekken en hoe ver de inspanningsverplichting gaat. Een gemeente kan niet volstaan met een verwijzing naar verschillende digitale platforms wanneer de informatie daar niet beschikbaar is in een open machinaal leesbaar formaat. Een gemeente moet inzichtelijk maken (motiveren) waarom wel of niet van haar gevergd kan worden dat zij de inspanningen verricht en de kosten maakt die nodig zijn om de digitale nieuwsberichten in een open en machinaal leesbaar formaat (samen met metadata) ter beschikking te stellen. In één zaak is de verzoeker (eiser) in het ongelijk gesteld, omdat er bij de betreffende gemeente niet meer informatie aanwezig was dan

<sup>64</sup> Zie ook: Rechtbank Midden-Nederland 29-09-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6490.

<sup>65</sup> Mr. dr. C.N. van der Sluis en S.L. Besters, 'Hergebruik van overheidsinformatie; wenken voor de praktijk', *JBplus* 2018, nr. 2, p. 27.

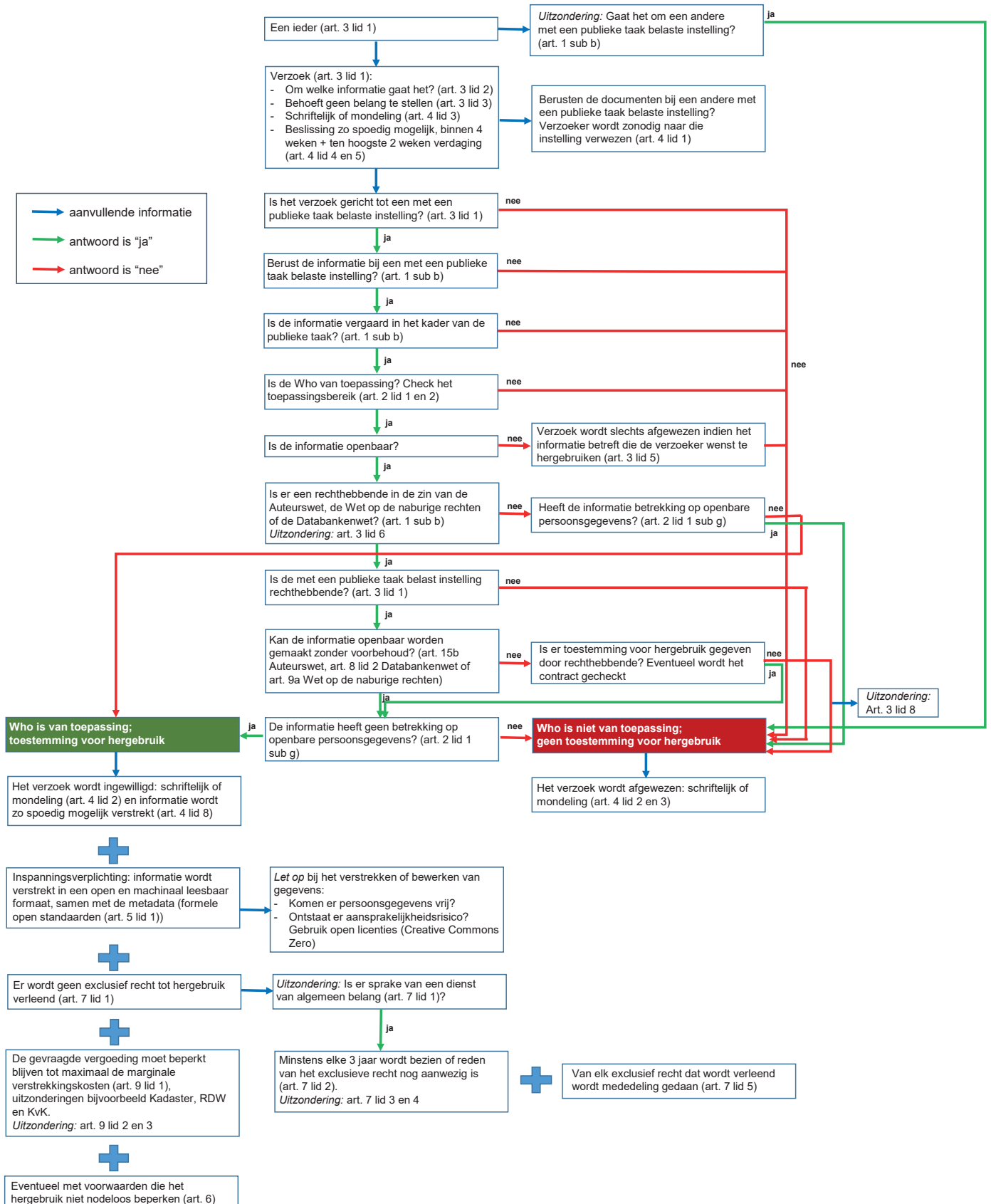
de nieuwsberichten op de gemeentelijke website. Aan die nieuwsberichten lagen PDF-bestanden ten grondslag in plaats van een contentmanagementsysteem dat wordt aangestuurd door een database (zoals bij de andere gemeenten het geval is). Te zien is dat misbruik van recht in de procedures ingevolge de Who geen vlucht neemt (zie 7.5).

# 9 Conclusie

- De Who is een positieve ontwikkeling binnen digitalisering en kan bijdragen aan economische meerwaarde. Gemeenten kunnen de Who aanwenden om een slag te maken in het formuleren van een beleid gericht op digitalisering, datagedreven sturing en transparant bestuur. Het actief ter beschikking stellen van open datasets en overige informatie past daarin.
- Vanaf het begin van de werkprocessen dient de informatie op een juiste wijze, conform de AVG en beveiligingsnormen, vastgelegd te worden. Daarmee kunnen aansprakelijkheidsrisico's worden beperkt en kan de privacy ten alle tijde goed worden beschermd.
- Voor alle gemeenten geldt dat standaarden de ontwikkelingen op het gebied van open data bevorderen. Data van gemeenten kunnen daardoor makkelijker door hergebruikers worden benut. Bij hergebruik speelt de inspanningsverplichting een belangrijke rol. De precieze reikwijdte van de inspanningsverplichting wordt nader ingekaderd in de rechtspraak.
- Aanbevolen wordt om de informatie te verstrekken in een formele standaard die staat op de website van het Forum Standaardisatie en in de besluiten duidelijk te onderbouwen op welke wijze de informatie machinaal leesbaar is.
- Uit de herziening van de PSI-Richtlijn kunnen wetswijzigingen volgen om overheidsinformatie toegankelijker te maken en om meer maatschappelijk effect mogelijk te maken. Om binnen de wettelijke kaders te kunnen blijven is het belangrijk dat gemeenten de juridische en technologische ontwikkelingen tijdig en in samenhang volgen.
- Tot slot is van belang om de informatiehuishouding op orde te brengen en duurzame toegankelijkheid van informatie te bereiken conform de Archiefwet- en regelgeving om efficiënt aan de uitvoering van de Who en gelijksoortige wetten als de Wob en de Woo vorm te geven.

# Bijlage

Beslisboom 'Toepassing Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)'.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

augustus 2018

[vng.nl](http://vng.nl)