



Delft University of Technology

## Advies open data beleid 1.0

van Loenen, B; Ploeger, HD

### Publication date

2013

### Document Version

Final published version

### Citation (APA)

van Loenen, B., & Ploeger, HD. (2013). *Advies open data beleid 1.0*. Delft University of Technology, Onderzoeksinstituut OTB.

### Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

### Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Onderzoeksinstituut OTB



## Advies Open data beleid 1.0



## **Advies Open data beleid 1.0**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van: Rijkswaterstaat

Auteurs:

*dr.ir. Bastiaan van Loenen, Prof. mr. dr. H. D. Ploeger*

Juni 2013

Faculteit Bouwkunde, Onderzoeksinstituut OTB

Technische Universiteit Delft

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft

Tel. (015) 278 30 05

Fax (015) 278 44 22

E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)

<http://www.otb.tudelft.nl>



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel 3.0 Nederland. Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/nl/> om een kopie te zien van de licentie of stuur een brief naar Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Open data beleid 1.0 .....</b>	<b>5</b>
2.1 Open data beleid en informatievoorzieningsbeleid .....	5
2.1 Concept Open data beleid 1.0 .....	6
<b>3 Beslisbomen Open Data .....</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding .....	13
3.2 Valt de dataset binnen de scope van het open data beleid? ....	13
3.3 IE rechten van derden? .....	14
3.4 Persoonsgegevens in de zin Wbp? .....	15
3.5 Wet openbaarheid van bestuur .....	17
3.6 Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht) .....	20
3.7 Onrechtmatig handelen: Schending belangen van derden .....	24
<b>4 Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>26</b>

# 1 Inleiding

De bestuursraad van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in juni 2012 de open data roadmap vastgesteld. Alle onderdelen van het Ministerie moeten uiterlijk op 1 januari 2015 hun gegevens als open data aanbieden.

Rijkswaterstaat is als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gehouden aan het open data beleid en daarmee aan de implementatie van de open data road map.

Onderliggend advies dient ter ondersteuning aan het besluit welke data van Rijkswaterstaat als open data beschikbaar kunnen worden gesteld.

Bij de uitvoering van het advies bij Rijkswaterstaat zijn de volgende fasen doorlopen:

1. Review en update van de beslisbomen ontwikkeld voor de Waterdienst van Rijkswaterstaat (2011) en uitgewerkt voor het Actueel Hoogtebestand Nederland (2012).
2. De Open data roadmap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu vertalen naar de Rijkswaterstaat organisatie.
3. Beslisbomen geschikt maken om de implementatie van het open data beleid bij Rijkswaterstaat te ondersteunen.

Het advies bestaat uit een concepttekst die als basis kan worden gebruikt voor het open data beleid 1.0 voor Rijkswaterstaat alsmede uit beslisbomen die de implementatie van het open data beleid ondersteunen.

## 2 Open data beleid 1.0

### 2.1 Open data beleid en informatievoorzieningsbeleid

Het open data beleid 1.0 richt zich op het beleid dat van toepassing is op datasets sec. Hier gaat het om de vindbaarheid, bereikbaarheid en beschikbaarheid van de dataset. De kosten, voorwaarden waaronder een dataset beschikbaar is, en de eisen waar aan moet worden voldaan om een dataset beschikbaar te stellen (bijv. metadata).

Het open data beleid 1.0 is in die zin specifiek op datasets gericht en niet op de informatievoorziening in bredere zin. De bredere scope zou door een informatievoorzieningsbeleid 1.0 moeten worden geadresseerd. Het open data beleid 1.0 zal hier onderdeel van uit kunnen maken. In dit generieke IV-beleid worden meer algemene uitgangspunten van de principes en wijze waarop de informatievoorziening is ingericht vastgelegd. Principes als "Eenmalig inwinnen, meervoudig gebruiken", "Rijkswaterstaat heeft één integrale informatie-infrastructuur", en "Elk gegeven heeft een eigenaar" valt binnen de scope van zo'n generiek informatievoorzieningsbeleid.

Binnen de Enterprise Architectuur zijn diverse conceptnotities (EA-notities) gemaakt die raken aan een integraal informatievoorzieningsbeleid. Hoe de verschillende EA-notities zich tot elkaar verhouden is onduidelijk. Zo lijken ze elkaar qua scope op punten te overlappen. Het is aanbevelenswaardig de diverse EA-notities op elkaar af te stemmen en te verwerken in een integraal consistent IV-beleid voor RWS. Een van de onderdelen van zo'n integraal informatievoorzieningsbeleid is het open data beleid 1.0.

## 2.1 Concept Open data beleid 1.0

### Algemeen

Het open data beleid 1.0 van RWS hanteert het pas-toe-of-leg-uit-principe. Slechts bij zwaarwegende argumenten kan RWS voor individuele datasets beredeneerd van dit beleid afwijken.

### Definitie

- dataset:<sup>1</sup> Een verzameling van data met een bepaalde naam die logisch en fysiek een eenheid vormen, met name die geschikt zijn voor computerverwerking. Meer specifiek gaat het om gestructureerde data in digitale vorm. Voorbeelden van gestructureerde data zijn meetgegevens (bijvoorbeeld van waterstanden), statistische data (bijvoorbeeld aantallen ongevallen per wegvak) en geografische data (bijvoorbeeld topografieën, adressen en gebouwinformatie). Datasets omvat in elk geval ruwe data en (semi) bewerkte data. Zolang de gestructureerde dataset in het kader van een publieke taak gegenereerd is, valt het binnen de scope. Onder dataset wordt ook verstaan een dataset die is verzameld of verwerkt in een project waar RWS deel van uitmaakt (zogenaaemde projectdatasets). Onder de definitie van dataset valt uitdrukkelijk niet data die betrekking hebben op de interne bedrijfsvoering (PIOFAH-processen).

### Scope

Het open data beleid 1.0 is in elk geval van toepassing op de in bijlage 1 vermelde datasets. Derhalve gaat het uitsluitend om datasets die voldoen aan de volgende criteria:

- verzameld zijn in het kader van de uitvoering van een publieke taak;
- gefinancierd zijn met publieke middelen voor de uitvoering van die taak;
- beschikbaar zijn voor hergebruik op grond van hoofdstuk V-A van de Wet openbaarheid van bestuur;
- gevalideerd zijn.

### Bekend

- RWS datasets zijn vindbaar op een specifiek webadres (Unique Resource Locator (URL)).
- datasets zijn via het centrale overheidsportaal [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) vindbaar;

### Bereikbaar

#### *Technisch bereikbaar*

- datasets zijn te downloaden via een in de metadata gedefinieerd webadres (URL);
- RWS datasets worden ontsloten via het geëigende portaal.

---

<sup>1</sup> Voor het definiëren of afbakenen van een dataset zijn geen vaste regels te geven. Het kernteam laat dit over aan het kennis en expertise van de diensten en satellietorganisaties. (p. 6 Stappenplan Inventarisatie Open Data, 6 februari 2012). De hier gegeven definitie is samengesteld op basis van definities uit de volgende twee bronnen afkomstig van RWS: 1) Stappenplan Inventarisatie Open Data, 2) Definities DA v03, brousp01 14 augustus 2012 (Excel bestand)

### *Juridisch bereikbaar*

- datasets kennen geen gebruiksvoorwaarden. Ze worden beschikbaar gesteld met een CC0 verklaring.

### *Financieel bereikbaar*

- datasets worden gratis als download verstrekt.

### **Bruikbaar**

- RWS stelt datasets beschikbaar met 'open standaarden' volgens de pas-toe-of-leg-uit-lijst zoals gepubliceerd door het Forum Standaardisatie. Bij zwaarwegende argumenten kunnen overheden beredeneerd van deze lijst afwijken;
- RWS stelt datasets beschikbaar in een gestructureerd formaat (computerleesbaar).
- RWS documenteert metadata conform de INSPIRE metadatastandaard (zie bijlage 2) volgens het pas-toe-of-leg-uit principe.
- Indien de INSPIRE metadatastandaard niet kan worden toegepast, worden de gegevens minimaal voorzien van de set van metadata zoals gehanteerd door data.overheid.nl (bijlage 3).
- nieuwe versies van datasets komen zo snel als redelijkerwijs mogelijk beschikbaar;

### **Bestendig**

- naast de meest recente dataset zijn —mits bestaand— minimaal vier voorgaande versies beschikbaar;
- de dataset blijft beschikbaar via het eenmaal toegekende webadres ('permalink');
- bij het vervallen van een publieke taak, stopt de inwinning van de dataset.
- datasets nodig voor de primaire processen van Rijkswaterstaat, zijn beschikbaar op een manier die noodzakelijk is voor de goede vervulling van het betreffende primaire proces.

### **Dienstverlening**

De dienstverlening rond de open datasets houdt in dat Rijkswaterstaat:

- zich ten aanzien van de downloadfaciliteit en -capaciteit voor het beschikbaar stellen van data beperkt tot een inspanningsverplichting met betrekking tot beschikbaarheid en tijdigheid;
- voor het bepalen van de benodigde downloadfaciliteit en -capaciteit niet uitgaat van een mogelijke piekbelasting, maar van de verwachte normale belasting uitgaande van de omvang van beschikbaar gestelde datasets;
- een (e-mail) loket inricht voor het melden van fouten en storingen;
- de data as-is aanbiedt, dat wil zeggen op de wijze zoals deze verzameld en gevalideerd is ten behoeve van de uitvoering van de publieke taak.
- in voorkomende gevallen waar maatschappelijke meerwaarde aannemelijk is, RWS kan besluiten aanvullende dienstverlening te verzorgen.



## Juridische kaders

Bij het uitvoeren van het open data beleid is er een aantal juridische kaders van toepassing. Enkele belangrijke kaders zijn:

### *Intellectueel eigendom: Auteurswet, databankenwet*

RWS maakt in sommige gevallen gebruik van gegevens waar andere partijen het intellectueel eigendom van bezitten. Dit kunnen zowel andere overheden, commerciële partijen, burgers, als partijen waarmee internationaal wordt samengewerkt zijn. Gegevens van deze partijen kunnen niet zondermeer worden verstrekt aan derden. Doorlevering van gegevens van derden is alleen toegestaan met uitdrukkelijke (schriftelijk vastgelegde) toestemming van de eigenaar van de gegevens.

### *Archiefwet 1995*

RWS is gehouden aan de Archiefwet 1995. Veel documenten mogen niet zomaar worden verwijderd. Een medewerker van RWS kan niet zelfstandig besluiten om bijvoorbeeld projectdata weg te verwijderen op het moment dat een project afgerond is.

De Archiefwet bepaalt onder andere dat:

- Er selectielijsten van te vernietigen bescheiden worden opgesteld door RWS;
- RWS zorg draagt voor vernietiging van daarvoor in aanmerking komende bescheiden,
- Bescheiden die niet vernietigd moeten worden, worden na 20 jaar overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

### *Privacy: persoonsgegevens*

RWS heeft mogelijk te maken met het verwerken van persoonsgegevens. Dit zijn gegevens die herleidbaar zijn tot personen. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is dan van toepassing. Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

### *Wet openbaarheid van bestuur*

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is randvoorwaardelijk voor het open data beleid 1.0. De Wob regelt bijvoorbeeld dat:

- RWS verstrekt op verzoek 'gegevens' aan een ieder;
- RWS niet vraagt naar het voorgenomen gebruik van de verzoeker;
- RWS zoveel mogelijk actuele, nauwkeurige en vergelijkbare gegevens verstrekt.
- RWS in beginsel de gegevens verstrekt in een vorm (bijv. digitaal en pdf) die de verzoeker wenst,
- RWS levering kan weigeren, als daarvoor onevenredige inspanning of kosten voor gemaakt moeten worden.

### *Specifieke wet- en regelgeving*

Specifieke wet- en regelgeving die van toepassing is op RWS zijn onder andere:

- de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (BAG)
- de Wet basisregistraties kadaster en topografie
- de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION)
- Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE).

Sectorspecifieke wet- en regelgeving is onder andere de Waterwet.

## **Bijlage 1: lijst van data sets**

### *Toelichting*

Bijlage 1 vermeldt de datasets waarvan door RWS is vastgesteld dat zij voldoen aan de volgende criteria (zie p. 6, 'scope'):

- verzameld zijn in het kader van de uitvoering van een publieke taak;
- gefinancierd zijn met publieke middelen voor de uitvoering van die taak;
- beschikbaar zijn voor hergebruik op grond van hoofdstuk V-A van de Wet openbaarheid van bestuur;
- gevalideerd zijn.

## **Bijlage 2: INSPIREmetadata<sup>2</sup>**

De volgende metagegevens-elementen worden verstrekt:

### **1. IDENTIFICATIE**

- 1.1. Titel van de bron
- 1.2. Samenvatting van de bron
- 1.3. Type bron
- 1.4. Resource locator
- 1.5. Unieke identifier van de bron
- 1.6. Coupled resource
- 1.7. Taal van de bron

### **2. CLASSIFICATIE VAN RUIMTELIJKE GEGEVENS EN DIENSTEN**

- 2.1. Onderwerpcategorie
- 2.2. Type dienst met betrekking tot ruimtelijke gegevens

### **3. TREFWOORD**

Voor elk trefwoord worden de volgende metagegevens verstrekt:

- 3.1. Trefwoordwaarde
- 3.2. Origineel gecontroleerd vocabulaire

### **4. GEOGRAFISCHE LOCATIE**

- 4.1. Geografische rechthoek

### **5. TIJDSREFERENTIE**

- 5.1. Temporele dekking
- 5.2. Datum van bekendmaking
- 5.3. Datum van laatste herziening
- 5.4. Aanmaakdatum

### **6. KWALITEIT EN GELDIGHEID**

- 6.1. Algemene beschrijving herkomst
- 6.2. Ruimtelijke resolutie

### **7. OVEREENSTEMMING**

De (mate van) overeenstemming met de in het kader van artikel 7, lid 1, van Richtlijn 2007/2/EG genomen uitvoeringsbepalingen:

#### **7.1. Specificatie**

Deze rubriek bevat ten minste de titel en een referentiedatum (publicatiedatum, datum van laatste herziening of creatie) van de bij artikel 7, lid 1, van Richtlijn 2007/2/EG genomen uitvoeringsbepalingen of van de andere specificatie.

---

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1205/2008 van de Commissie van 3 december 2008 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende metagegevens, Publicatieblad Nr. L 326 van 04/12/2008 blz. 0012 - 0030

- 7.2. Conformiteitsindicatie met de specificatie
- 8. BEPERKING MET BETREKKING TOT TOEGANG EN GEBRUIK
  - 8.1. Voorwaarden voor toegang en gebruik
  - 8.2. Beperkingen op openbare toegang
- 9. ORGANISATIES DIE VERANTWOORDELIJK ZIJN VOOR DE CREATIE, HET BEHEER, HET ONDERHOUD EN DE VERSPREIDING VAN VERZAMELINGEN RUIMTELIJKE GEGEVENS EN DIENSTEN
  - 9.1. Verantwoordelijke organisatie bron
  - 9.2. Rol van de verantwoordelijke organisatie bron
- 10. METAGEGEVENS OVER METAGEGEVENS
  - 10.1. Contactpunt voor metagegevens
  - 10.2. Datum van metagegevens
  - 10.3. Taal van metagegevens

### **Bijlage 3: Metadata data.overheid.nl<sup>3</sup>**

- URL
- Naam bron
- Bestandsformaat of type webservice
- Bestandsgrootte
- Unieke naam
- Titel
- Taal
- Dataset betreft periode
- Betreft grondgebied
- Context (in ieder geval wordt aangegeven met welk doel de gegevens zijn ingewonnen en verwerkt).
- Licentie
- Tags
- URL met toelichting
- Eindverantwoordelijke\*
- Auteur\*
- Beheerder\*
- E-mailadres beheerder\*

\*Het is niet verplicht natuurlijke personen als eindverantwoordelijke, auteur of beheerder op te nemen. Dit mogen ook organisaties of –onderdelen zijn. Het is mogelijk en uit praktisch oogpunt zelfs wenselijk een functionele postbus als e-mailadres beheerder op te geven.

---

<sup>3</sup> Gebaseerd op: open data road map, 2012

## 3 Beslisbomen Open Data

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beslisbomen die de implementatie van het open data beleid kunnen ondersteunen gepresenteerd en nader toegelicht.

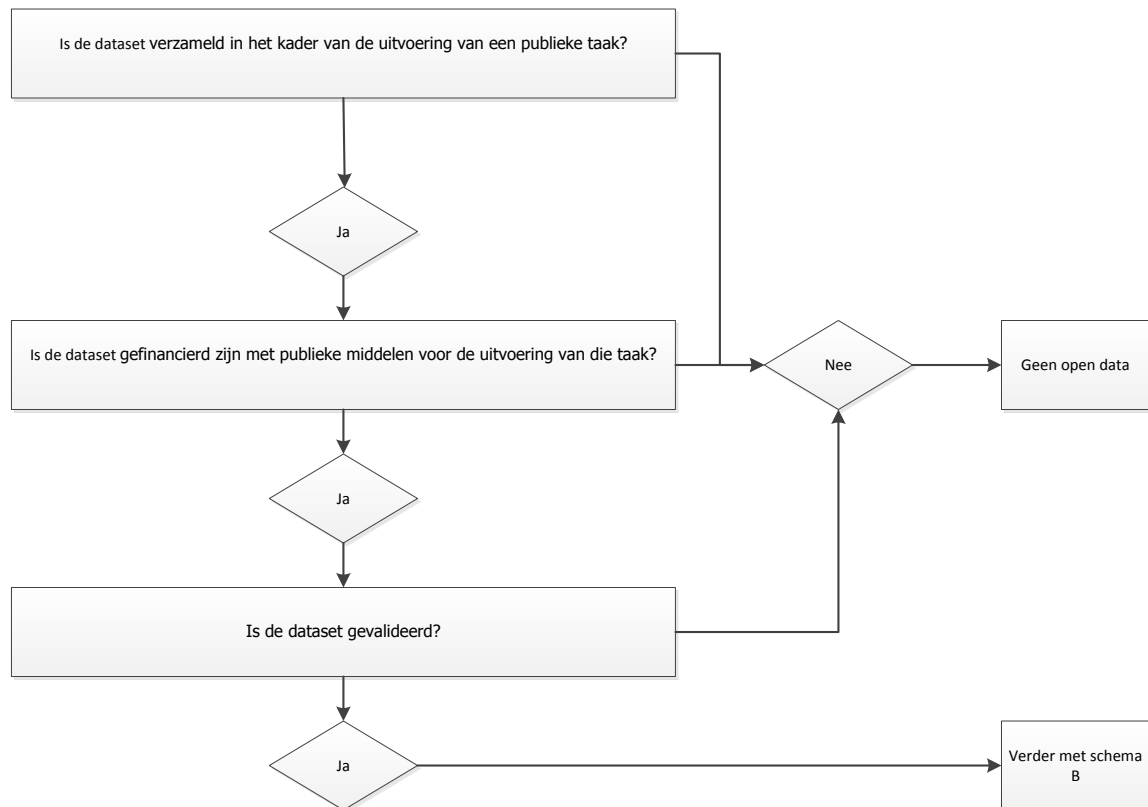
Er worden zes verschillende beslisbomen onderscheiden:

1. Valt de dataset binnen de scope van het open data beleid?
2. IE-rechten van derden: Is er sprake van intellectuele eigendomsrechten van derden?
3. Persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.
4. Wet openbaarheid van bestuur
5. Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht)
6. Onrechtmatig handelen door het ter beschikking stellen van de open data als zodanig (schending van belangen van derden).

Ieder van deze bomen zal in de volgende paragrafen afzonderlijk worden gepresenteerd en besproken.

### 3.2 Valt de dataset binnen de scope van het open data beleid?

Figuur A geeft het betreffende stroomschema. Dit is gebaseerd op de in paragraaf 2.1 (onder 'scope') geformuleerde eisen.



*Figuur A: Stroomschema 'Valt de dataset binnen de scope van het open data beleid'?*

### 3.3 IE rechten van derden?

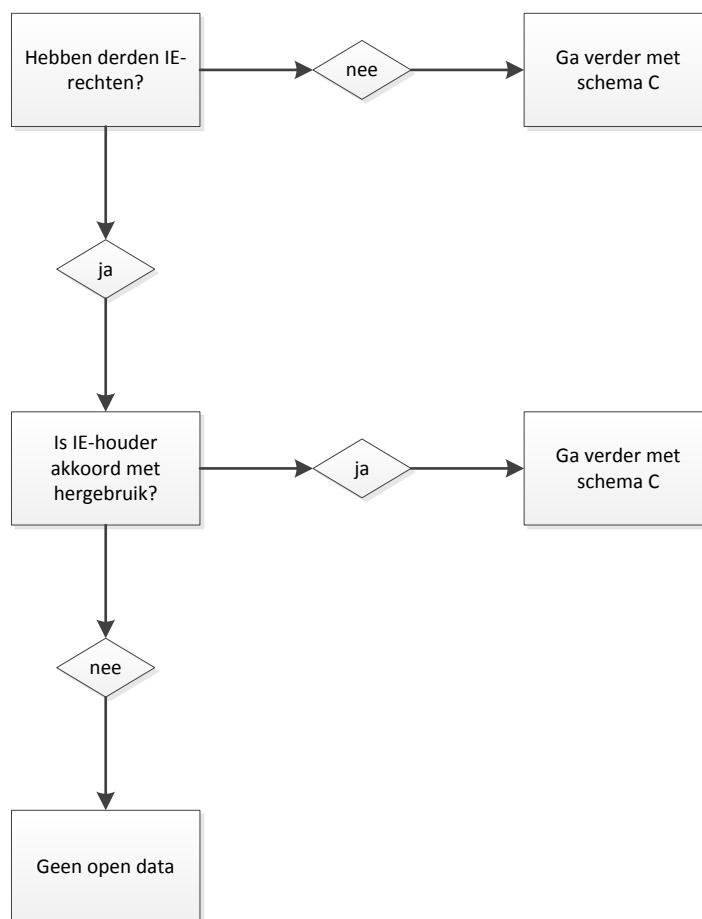
Hoewel de data bij RWS berusten, kan er sprake zijn van intellectuele eigendomsrechten van anderen. Bij gebruik van data waarop een intellectueel eigendomsrecht van een ander rust is dan toestemming vereist. Figuur B geeft het betreffende stroomschema.

Het auteursrecht beschermt creatieve prestaties. Het is van toepassing op werken (uitingen) die, in de woorden van de Hoge Raad, een eigen, oorspronkelijk karakter bezitten en het persoonlijk stempel van de maker dragen. Feiten worden niet beschermd, maar een verzameling van feiten in een bepaalde vorm kan wel als werk auteursrechtelijk beschermd zijn, mits de verzameling een eigen karakter heeft en het persoonlijk stempel van de verzamelaar draagt. De data in een open dataset is veelal een niet-creatieve verzameling van feiten en zal daarom niet snel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen. Als er in een uitzonderlijk geval wel sprake is van een dataverzameling waarop een auteursrecht van een ander rust dan maakt een open data-aanbieder inbreuk op dat auteursrecht door de verzameling zonder toestemming te vereenvoudigen of openbaar te maken.

Een groter risico is gelegen in de inbreuk van een databankrecht van een ander. Het databankrecht beschermt investeringen in de inhoud van databanken. Het databankrecht is daarmee bij uitstek geschikt voor de bescherming van een feitenverzameling. Voorwaarde is wel dat de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud van de databank in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een sub-

stantiële investering. Een databankrechthebbende kan zich verzetten tegen het opvragen of hergebruiken van zijn databank. Als een open data aanbieder gebruik maakt van een dataset waarop een databankrecht van een ander rust en daarvoor geen toestemming heeft, dan maakt de open data-aanbieder inbreuk op het databankrecht van die ander.

Schema B



Figuur B: Stroomschema IE rechten van derden

### 3.4 Persoonsgegevens in de zin Wbp?

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geeft regels over de verwerking van persoonsgegevens. Als de data persoonsgegevens bevat, moet de open dataaanbieder de privacy van anderen waarborgen. De Wbp vereist dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Die persoonsgegevens mogen bovendien niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.



Overheden en bedrijven verzamelen gegevens doorgaans primair ten behoeve van eigen gebruik en besluiten daarna hun gegevens in open dataprojecten te delen. Open data is dan een bijproduct van een eerdere gegevensverzameling. Voor dat primaire gebruik bestaat veelal een grondslag, bijvoorbeeld de uitdrukkelijke toestemming van betrokkenen of overeenkomsten met betrokkenen die het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk maken. Het gebruik van persoonsgegevens in een open data-project moet in verband staan met het primaire doel van de verzameling. Als dat niet het geval is dan moet er een nieuwe grondslag gevonden worden. In een open data-project zal dat laatste snel vereist zijn omdat een verband tussen het initiële doel van de verwerking van persoonsgegevens en het algemene doel van het aanbieden van open data moeilijk met elkaar in verband zijn te brengen.

Onder verwerking van persoonsgegevens verstaat de Wbp "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens."

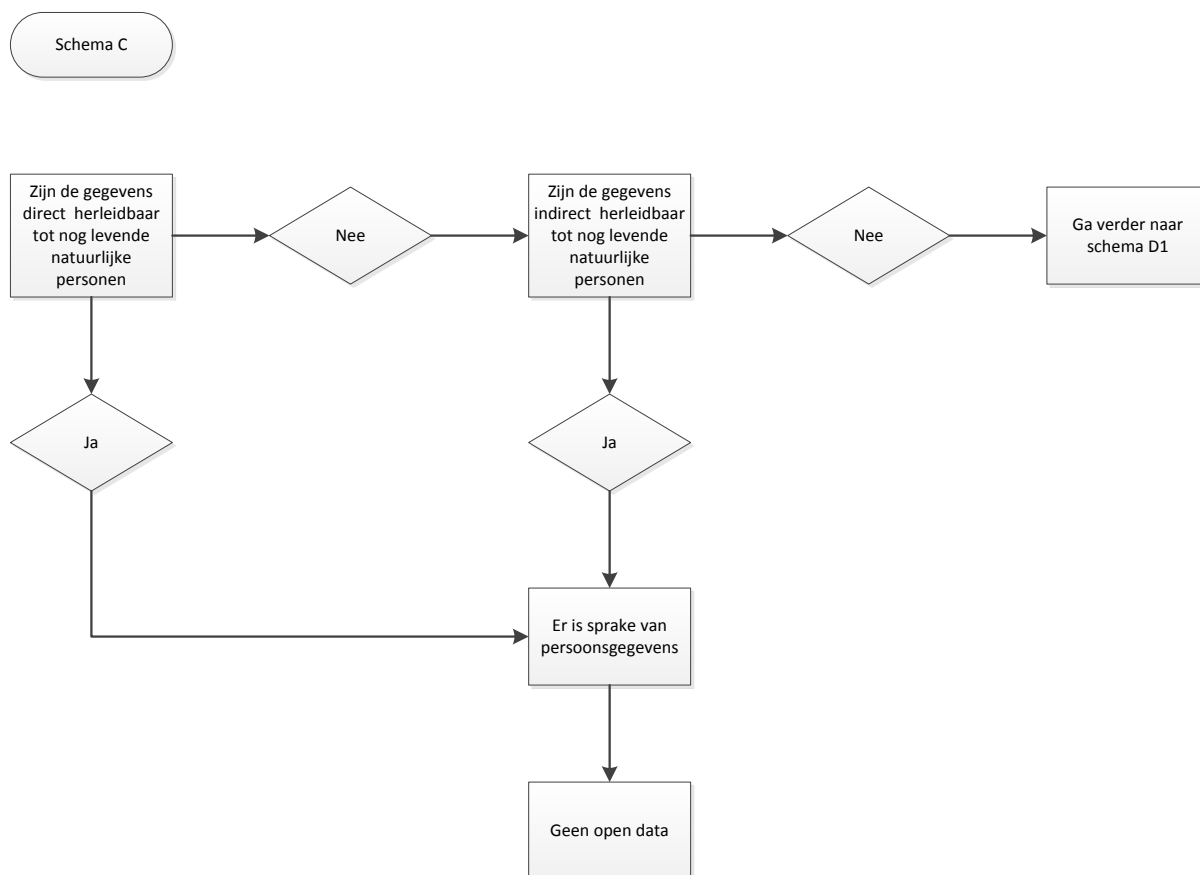
Persoonsgegevens zijn gegevens die een (nog levende) natuurlijke persoon identificeren of kunnen identificeren. Ook gegevens die betrekking hebben op eenmanszaken en maatschappen kunnen een persoonsgegeven zijn omdat ze direct op een natuurlijk persoon betrokken kunnen worden. Van belang is of de identiteit van een persoon er redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, mee kan worden vastgesteld. Het is niet doorslaggevend of de persoon daadwerkelijk door de gegevens is geïdentificeerd. Bijvoorbeeld een naam identificeert een persoon direct. Maar ook gegevens die een persoon indirect identificeren kunnen een persoonsgegeven zijn. Dergelijke gegevens kunnen zijn ontdaan van een naam, maar door combinatie met andere gegevens toch met een bepaalde persoon in verband worden gebracht. De mate waarin de gegevens door koppeling met andere gegevens identificeerbaar zijn, is daarbij van belang. De databeschermingsrichtlijn stelt dat "om te bepalen of een persoon identificeerbaar is, moet worden gekeken naar alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door degene die voor de verwerking verantwoordelijk is dan wel door enig ander persoon in te zetten zijn om genoemde persoon te identificeren".

*Een illustratie:* in de memorie van toelichting bij de Wet BAG valt te lezen dat de gegevens in de basisregistraties adressen en gebouwen in beginsel geen persoonsgegevens zijn in de zin van de Wbp omdat ze niet zijn te herleiden tot identificeerbare personen. Wel kan de identiteit van een persoon te herleiden zijn door koppeling met andere gegevens en daarmee moet de verstrekker van BAG-gegevens rekening houden. Als de verstrekker van BAG-gegevens ervan uit mag gaan dat de afnemer de gegevens in combinatie met andere gegevens kan herleiden tot een natuurlijke persoon, dan moeten de gegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt.

Voor aanbieders van open impliceert dit dat niet alleen de aangeboden data betrokken moet worden in de vraag of de gegevens identificerend zijn, maar ook andere beschikbare gegevens. Daarmee is dus ook de context waarin de gegevens worden gebruikt of vastgelegd van belang. Het is van belang om op te merken dat gegevens

die uitsluitend voorwerpen aanduiden ook persoonsgegevens kunnen zijn. Zo kan de waarde van een woning betrekking hebben op een persoon omdat de woning behoort tot het vermogen van de eigenaar. Informatie over de waarde van de woning kan bijvoorbeeld worden gebruikt om belastingverplichtingen van de eigenaar vast te stellen en is daarmee een persoonsgegeven geworden. Als dergelijke gegevens daarentegen worden geaggregeerd en gebruikt ter illustratie van de hoogte van de huizenprijzen in een bepaald gebied dan is er niet langer sprake van persoonsgegevens.

Figuur C geeft het betreffende stroomschema.



*Figuur C: Stroomschema Persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens*

### 3.5 Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de openbaarheid van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid. De Wob is zowel van toepassing op het verstrekken van informatie op verzoek, als op het verstrekken van informatie uit eigen beweging. Het uitgangspunt van de wet is dat alle bestuurlijke informatie die bij de overheid berust openbaar is. Art. 10 Wob geeft een limitatief aantal uitzonderingsgronden. Als sprake is van een van deze uitzonderingsgronden wordt data in zijn algemeenheid

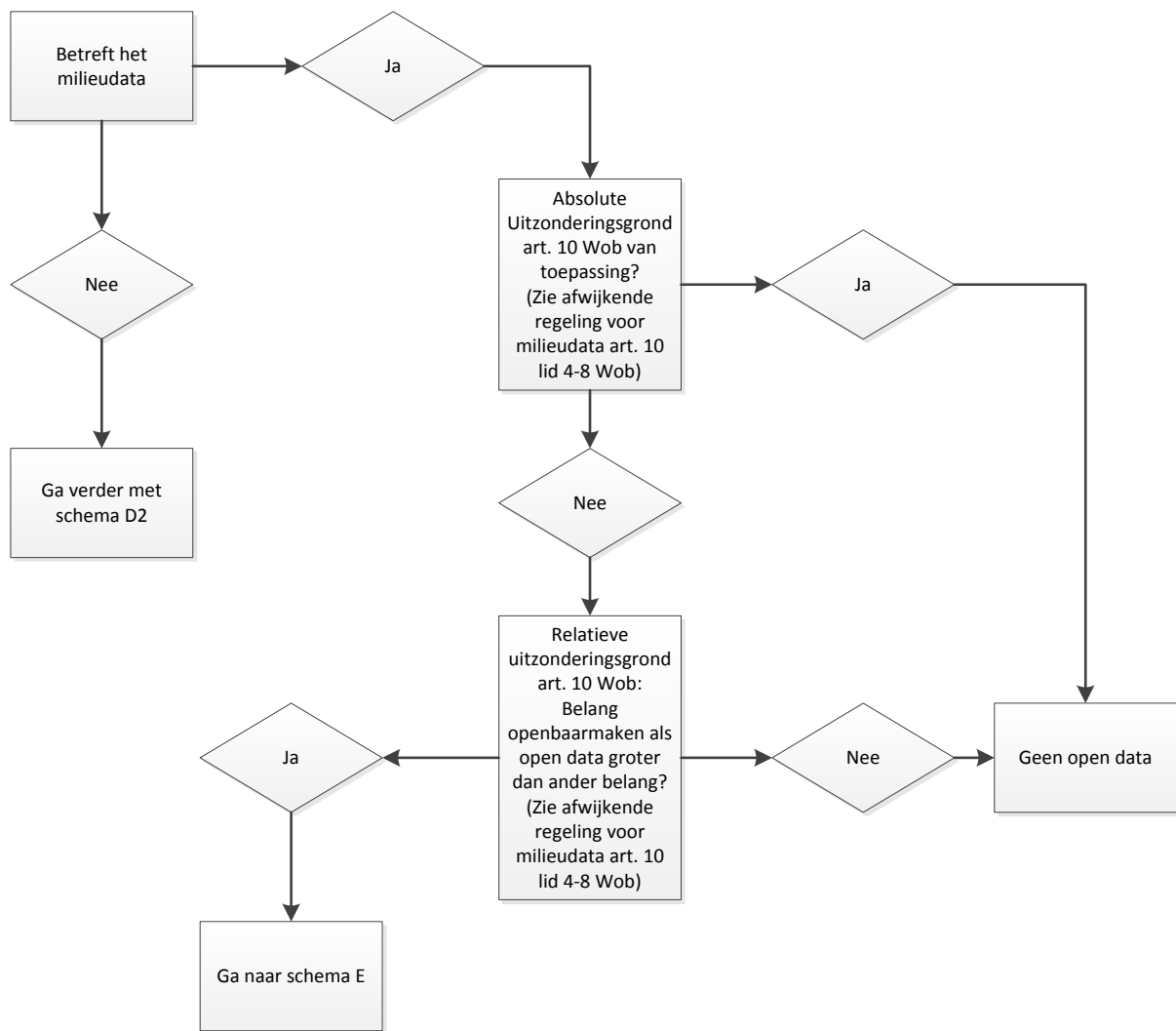
niet beschikbaar gesteld. Derhalve zal deze data ook niet als open data beschikbaar kunnen worden gesteld.

Hierbij moet onderscheiden worden tussen de absolute uitzonderingsgronden in lid 1 en de relatieve uitzonderingsgronden in lid 2. Bij een absolute uitzonderingsgrond wordt de informatie zonder meer niet verstrekt. Bij de relatieve uitzonderingsgronden zal moeten worden afgewogen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. Via het schema worden de uitzonderingsgronden van art. 10 Wob getoetst, m.u.v. de eis dat er geen sprake mag zijn van "persoonsgegevens". Dit is reeds aan de orde gekomen in beslisboom C.

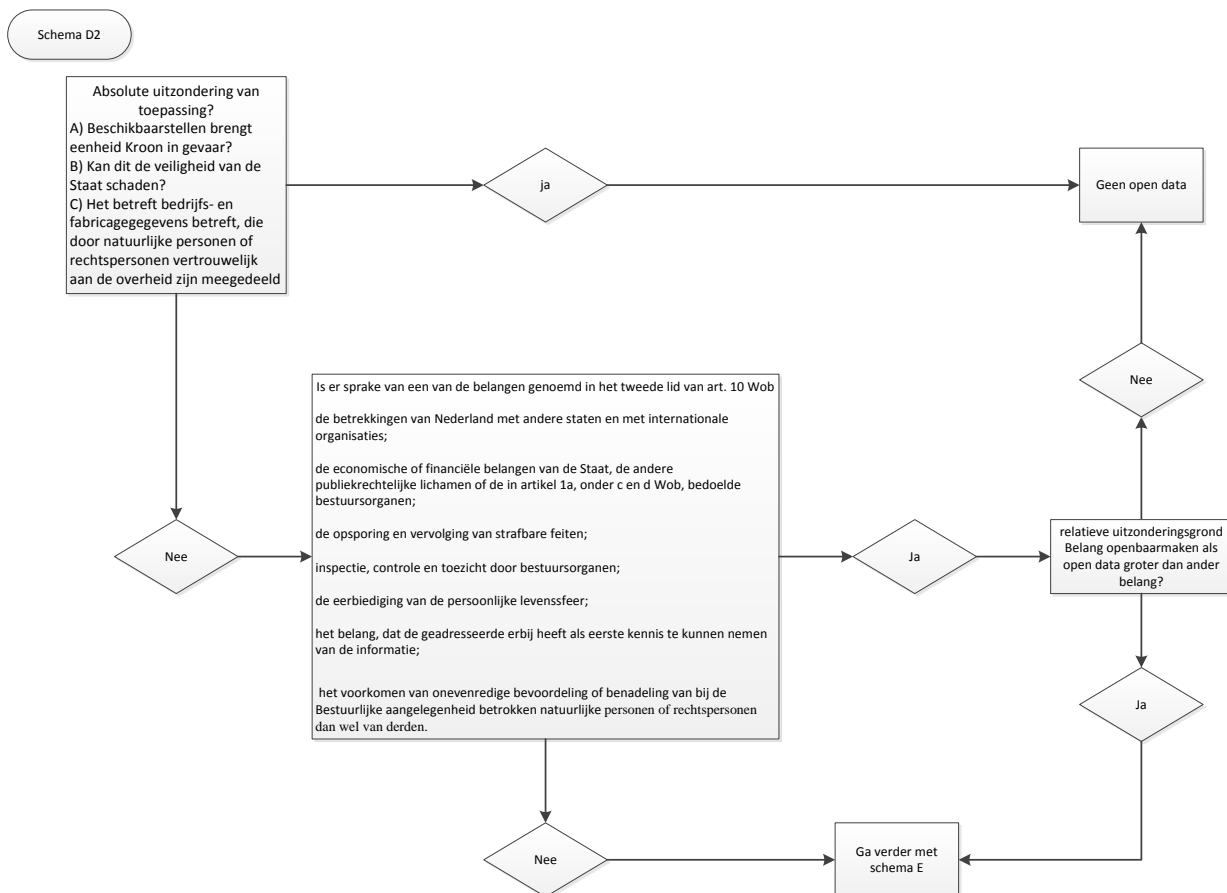
Figuren D1 en D2 geven de betreffende stroomschema's. Voor milieudata, en in het bijzonder emissiedata, geeft art. 10 Wob in de leden 4-8 een bijzondere uitwerking van de absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Zie hiervoor schema D1. Vanwege het complexe karakter is er van af gezien deze gronden in het stroomschema nader uit te werken. In dit geval is specialistische kennis noodzakelijk om de juiste afwegingen te maken.

Indien er geen sprake is van milieudata kan schema D2 worden gevolgd.

*Voorbeeld Staatsveiligheid.* Een van de absolute uitzonderingsgronden betreft dat openbaarmaking de veiligheid van de Staat in gevaar zou kunnen brengen. De ruwe bestanden van AHN-1 en AHN-2 bevatten elementen die de nationale veiligheid kunnen schaden. Voor beide bestanden hebben de nationale veiligheidsdiensten (MIVD en AIVD) een analyse gemaakt en ervoor gezorgd dat bepaalde gebouwen niet als zodanig terugkomen in de AHN bestanden. Met deze procedure lijkt het mogelijke bezwaar om het bestand vrij te geven omdat de staatsveiligheid in het geding zou komen niet meer van toepassing.



*Figuur D1: Stroomschema Wet openbaarheid van bestuur*



Figuur D2: Stroomschema Wet openbaarheid van bestuur (vervolg)

### 3.6 Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht)

Open data wordt gebruikt bij het maken van beslissingen, niet alleen beleidsmatige beslissingen van overheden, maar ook beslissingen van bedrijven en burgers. Soms is het lastig om de informatie te interpreteren en is niet iedereen zich bewust van de onzekerheden die in dergelijke informatie besloten liggen. Ook gegevens die op het eerste oog vergelijkbaar lijken, kunnen dat niet zijn en met name het combineren van gegeven brengt dan risico's met zich mee. Kortom: als fouten of onvolledigheden in de data aanwezig zijn kunnen anderen daardoor schade lijden. Aansprakelijkheid voor foutieve of onvolledige data kan ontstaan als de open data aanbieder door het aanbieden daarvan in strijd heeft gehandeld met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en dat hem aan te rekenen is. In concreto gaat het er om of hij onvolledige zorgvuldig te werk is gegaan bij het verspreiden van de data. Daarnaast zou in bijzondere gevallen sprake kunnen zijn van een toepasselijkheid van de regeling van de productaansprakelijkheid. In dit laatste geval zal bij schade als gevolg van een gebrekkig product ook sprake zijn van aansprakelijkheid, ook al kan er geen onzorgvuldigheid worden aangetoond.

Bij het nader invullen van de inhoud van de zorgplicht kan aangesloten worden bij de criteria die de Hoge Raad heeft geformuleerd in het kader van de zogenaamde 'gevaarstelling'. Of onrechtmatig is gehandeld door het in het leven roepen van een gevaarlijke situatie wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: de aard en

de omvang van de veroorzaakte schade, de waarschijnlijkheid van de schade, de aard van de gedraging en de bezwaarlijkheid van voorzorgsmaatregelen. In deze criteria komt met name tot uitdrukking dat schade vergoed moet worden wanneer de kosten voor het treffen van voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van voorzienbare schade kleiner zijn dan de voorzienbare schade zelf. Hoewel deze norm geformuleerd is in het kader van het in het leven roepen van een gevaarlijke feitelijke situatie, zijn wij van mening dat de norm in beginsel ook zal gelden bij het creëren van een potentieel gevaarlijke situatie door foutieve of onvolledige data ter beschikking te stellen. Er is tot nu toe echter geen Nederlandse rechtspraak waarin aansprakelijkheid van open data-aanbieders voor foutieve of onvolledige data aan de orde is.

#### *Belang van meta-data.*

Hoewel de conclusie gerechtvaardigd is dat het aansprakelijkheidsrisico beperkt is, zullen open data-aanbieders zorgvuldig moeten handelen. Zij zullen voorzorgsmaatregelen moeten treffen om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat er geen fouten of onvolledigheden in de data voorkomen. Perfectie kan niet worden geëist, maar wel inzet om fouten te voorkomen en te verbeteren. Meta-data die de data beschrijft, kan daarin een belangrijke rol vervullen. Omdat open data doorgaans zonder voorbehoud wordt aangeboden en er geen voorwaarden worden verbonden aan het gebruik van die data, kan een voorzorgsmaatregel erin bestaan dat wordt aangegeven voor welk doeleinde de data is verzameld om de gebruiker een indicatie te geven van de kwaliteit en nauwkeurigheid van de data. De gebruiker van de data kan aldus bepalen of de data geschikt is voor het doel dat hij voor ogen heeft. Ook andere gegevens over de kwaliteit van data, zoals het tijdstip van de laatste update of een revisiegeschiedenis, kunnen worden vermeld. Er kan tevens gedacht worden aan verwijzingen naar andere vergelijkbare databronnen zodat de gebruiker over completere data kan beschikken en onjuistheden in de data sneller aan het licht komen. Ook kunnen er waarschuwingen voor voorzienbaar verkeerd gebruik van de data worden gegeven. Naast het feit dat de meta-data klopt en zoveel mogelijk compleet is, dient deze meta-data voor de gebruiker ook toegankelijk te zijn. Dit impliceert zowel dat deze zowel de beschikking moet hebben over de meta-data (bijvoorbeeld omdat hij deze samen met de data zelf moet downloaden), als dat deze meta-data ook voor hem leesbaar en begrijpelijk moet zijn.

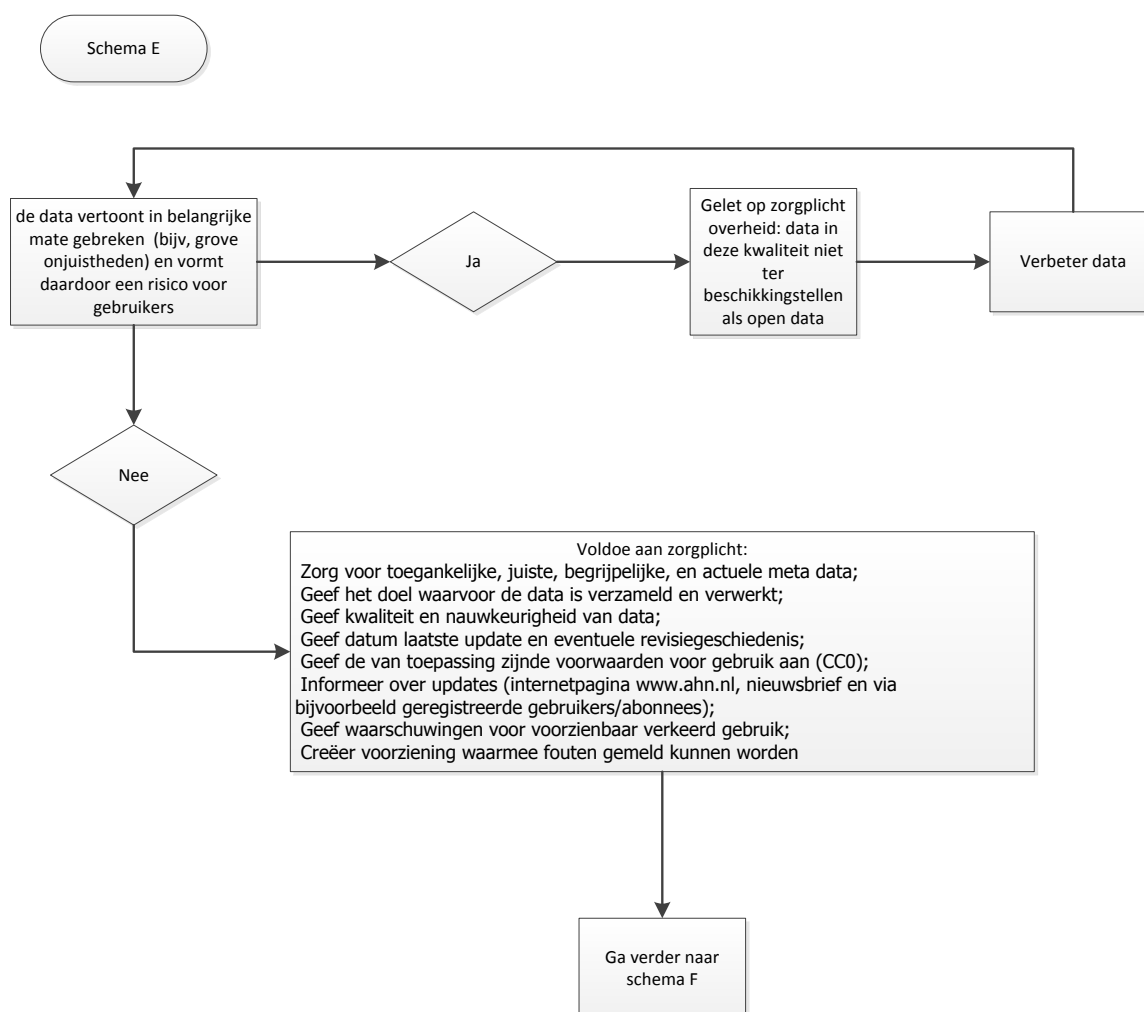
#### *Mogelijkheid gebruiker fouten te melden of vragen te stellen*

Een mogelijkheid die gebruikers in staat stelt om fouten in de data te melden of vragen te stellen als er onduidelijkheden over de data bestaan, zal dat eveneens het risico van aansprakelijkheid verkleinen. De open data-aanbieder toont daarmee de wil om de kwaliteit van de data te waarborgen. Dit zal – gelet op het hiervoor besproken criterium ‘voorzienbaarheid van de schade’ – vooral spelen bij situaties dat er bij de aanbieder kennis is ontstaan dat er sprake is van een gevaarlijke situatie die zonder correctie van de data of het plaatsen van een waarschuwing blijft voortbestaan. Deze mogelijkheid kan gecombineerd worden met een systeem dat gebruikers van de data op de hoogte brengt van eventuele verbeteringen en updates. Dat kan bijvoorbeeld door gebruikers de mogelijkheid te bieden zich te abonneren op een RSS feed of e-mailnieuwsbrief.

Aanbevelingen om aansprakelijkheidsrisico voor foutieve of onvolledige data te verkleinen zijn derhalve:

- Zorg voor toegankelijke, juiste, begrijpelijke, en actuele meta data;
- Geef het doel waarvoor de data is verzameld en verwerkt;
- Geef kwaliteit en nauwkeurigheid van data;
- Geef datum laatste update en eventuele revisiegeschiedenis;
- Geef de van toepassing zijnde voorwaarden voor gebruik aan d.w.z. CC0);
- Informeer over updates (via internetpagina, nieuwsbrief en via bijvoorbeeld geregistreerde gebruikers/abonnees);
- Geef waarschuwingen voor voorzienbaar verkeerd gebruik;
- Creëer voorziening waarmee fouten gemeld kunnen worden

Figuur E geeft het betreffende stroomschema.



Figuur E: Stroomschema Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht)

*Bijzonder geval (niet behandeld in beslisboom): mogelijke toepasselijkheid product-aansprakelijkheid indien data als commercieel product ter beschikking wordt gesteld.*

De volgende situatie wordt niet behandeld in de beslisboom, en zal slechts in uitzonderlijke gevallen zich voordoen, maar wordt voor alle volledigheid wel besproken.

Het Burgerlijk Wetboek kent een regeling voor in het verkeer gebrachte producten die een gebrek vertonen (art. 3:185 BW e.v.). In dit geval is sprake van een risico-aansprakelijkheid: de producent van een gebrekkig product is aansprakelijk voor de daardoor veroorzaakte schade, zonder dat aangetoond behoeft te worden dat het in het verkeer brengen als zodanig onrechtmatig was. De benadeelde moet wel de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bewijzen. Deze regeling is een implementatie van een Europese richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken. De ratio van deze richtlijn is om binnen de EU een uniform niveau van consumentenbescherming te realiseren. Deze ratio brengt diverse beperkingen met zich mee die het onwaarschijnlijk maken dat de productaansprakelijkheid van toepassing zal zijn op open data van RWS. Uitleg van de richtlijn, en daarmee ook het Nederlands BW op dit punt, is echter uiteindelijk voorbehouden aan het Europese Hof van Justitie.

i). Een product in de zin van de wet is een roerende zaak.

Een zaak is per definitie een stoffelijk lichamelijk object. Open data die gedownload wordt vanaf een server kan op zichzelf beschouwd niet als een roerende zaak worden aangemerkt. Dit laat daarmee open dat in elk geval data die op een drager (CD\_ROM, DVD, etc) ter beschikking wordt gesteld wellicht toch onder het begrip 'product' gebracht kan worden.

ii) De risico-aansprakelijkheid van de producent is beperkt tot twee soorten schade: a) schade door dood of lichamelijk letsel en b) schade die door het gebrekkig product wordt toegebracht aan een andere zaak, mits die schade in de privésfeer is geleden. Dat betekent dat zuivere vermogensschade (bijvoorbeeld van een bedrijf, maar ook van een particulier) in elk geval niet onder de regeling van de productaansprakelijkheid valt. Juist aan deze laatste categorie van schade zal gedacht moeten worden bij het gebruik van (foutieve) open data.

iii) De regeling is niet van toepassing op niet-commerciële productie. Dat wil zeggen dat er geen toepasselijkheid is van de risico-aansprakelijkheid indien er zowel a) geen sprake is van vervaardiging met het oog op verkoop of voor enige andere vorm van verspreiding met een economisch doel als b) de vervaardiging of verspreiding niet geschiedt in het kader van een beroep of bedrijf. Het eerste vereiste ziet dus op het doel van de productie (is dat economisch?), het tweede op de hoedanigheid van de producent (beroep of bedrijf?). Het begrip 'bedrijf' omvat mede een overheidsbedrijf. Uit de rechtspraak van het Europees Hof volgt dat het geval dat een product uit openbare middelen afkomstig van de belastingbetaler wordt bekostigd, niet af doet aan de economische en beroepsmatige aard van de vervaardiging van die producten. Wel valt een gratis verrichte activiteit, onder de uitsluiting.

Open data van RWS zal in de regel buiten de toepassings sfeer van de productaansprakelijkheid vallen. Allereerst zal de data niet als zaak, en daarmee niet als product kunnen worden aangemerkt. Voorts is het toepassingsbereik van de regeling beperkt



tot specifieke vormen van schade die onwaarschijnlijk zijn dat die zich zullen voordoen als gevolg van het normale gebruik van de data. Tenslotte is er bij het beschikbaarstellen van de data geen sprake van een commerciële productie.

### 3.7 Onrechtmatig handelen: Schending belangen van derden

Het ter beschikking stellen van een data set als open data kan belangen van derden schenden, bijvoorbeeld de commerciële belangen van een bedrijf dat grote investeringen heeft gedaan in de verwerving van vergelijkbare data.

Er zijn in abstracto twee situaties denkbaar:

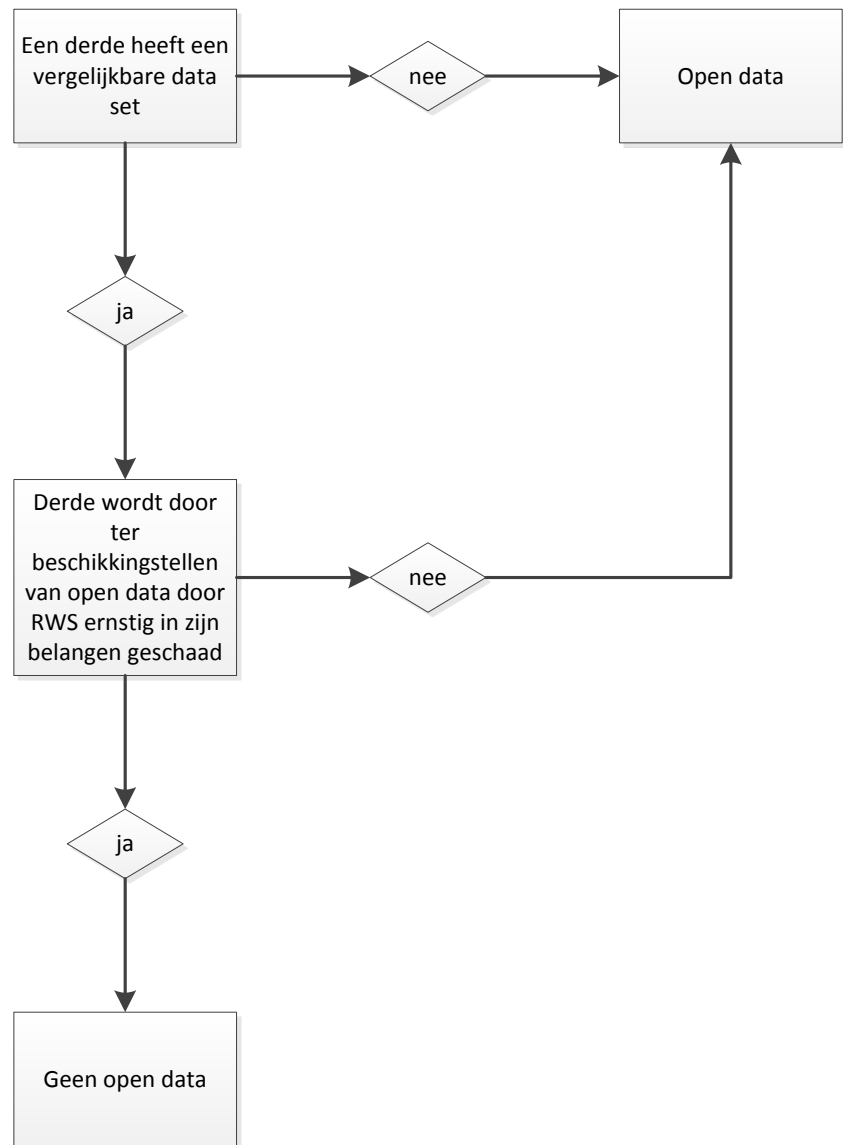
1. Een gebruiker heeft de data ingekocht en biedt op basis daarvan producten of diensten aan.
2. Een derde heeft voor eigen rekening een eigen product ontwikkeld en wordt nu ernstig in zijn belangen geschaad.

Het gaat hier om de toepassing van het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad. Aangenomen wordt dat een burger slechts voor vergoeding van de door hem geleden schade in aanmerking komt als hij door het overheidsoptreden (in dit geval de keuze om gegevens als open data vrijwel ter beschikking te stellen) onevenredig zwaar is getroffen. Schade die behoort tot het normale bedrijfsrisico zal immers voor rekening van de burger blijven. Echter, niet vereist wordt dat de schade zodanig ernstig is dat de continuïteit van een onderneming in gevaar komt.

Ter bepaling of er inderdaad sprake is van een onevenredig risico voor de burger spelen blijkens de rechtspraak diverse factoren een rol. Wij noemen met name de financiële positie van de benadeelde, de omvang van de schade, de voorzienbaarheid van de schade, en de beperkte kring van de benadeelden. Hoewel aldus de drempel om het ter beschikkingstellen van gegevens als open data zelf als onrechtmatig te achten behoorlijk hoog ligt, zou het onder bijzondere omstandigheden kunnen zijn dat er onrechtmatig gehandeld wordt. Zo'n omstandigheid zou kunnen zijn dat een afnemer in het verleden het bestand tegen betaling heeft verkregen en vervolgens forse investeringen heeft gedaan om op basis hiervan een product te vervaardigen terwijl hij niet behoefte te verwachten dat de overheid zijn beleid zou aanpassen.

*Voorbeeld.* Bij het vrijgeven van het Nationaal Wegenbestand claimde een kaartenmaker dat zij een vergelijkbaar product reeds in de markt had en dat zij met het vrijgeven van het NWB op onevenredige wijze benadeeld werd. De vordering in kort geding werd door de rechter afgewezen nu eiser slechts in algemene bewoordingen gesteld had dat zij ernstige schade zou ondervinden door het toestaan van hergebruik van het NWB, en verder niet aannemelijk heeft gemaakt dat het toestaan van hergebruik van het NWB voor haar onmiddellijk tot onomkeerbare gevolgen zou leiden.

Figuur F geeft het betreffende stroomschema.



*Figuur F: Stroomschema Schending van belangen van derden*

## 4 Geraadpleegde bronnen

Voor dit advies zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

### *Documenten met betrekking tot Open data beleid*

- Beslisnota open data roadmap, juni 2012, vastgesteld door de bestuursraad van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Dirksen, Flip, 2013, Bewaren "data-historie", mail aan Pieter Meijer, dd. 28 mei 2013.
- Dronkers, J.H., 2013, Aanpak open data, n.a.v. Early Warnings 2012-2 (Gele Brief), 7 februari.
- Dronkers, Jan Hendrik, 2012, Inventaristatie Open Data Rijkswaterstaat, 24 april.
- Gerrits, Paul, 2013, Projectvoorstel Rijkswaterstaat Open Data Implementatie 1.0 (concept), 31 mei.
- Haas, Wim de, Serge Bouwens, Maarten van der Werff, 2011, Beslisbomen RWS Data; Handreikingen bij het databeleid voor het omgaan met gegevens, 23 december.
- Haas, Wim de, Serge Bouwens, Maarten van der Werff, 2011, Overzicht Data-beleid RWS; Een overzicht van de kaders voor de omgang met data binnen Rijkswaterstaat, 23 december
- Kernteam Open Data (D.W. van Barneveld, Wim de Haas, Kees Kromhout, Marjam Oost, Cees Simons, Marco Vink, Peter Visser), 2012, Stappenplan Inventarisatie Open Data, Versie 2.0, 6 februari.
- Kornmann, Michel, Verbindende IV; Algemene vraag over archivering door RWS, mail aan Pieter Meijer, dd. 11 Juni 2013.
- Kuijpers, Chris (D.W. van Barneveld), 2012, Inventarisatie Open Data, 9 februari.
- Levinga, Arjan, 2012, Wettelijke en beleidsmatige kader; overzicht van de belangrijkste wettelijke en beleidsmatige kaders ten behoeve van het programma Data Autoriteit, CONCEPT 27 juli.
- Meijer, Pieter G., 2013, Memo Aanpak Open Data n.a.v. gele Brief RWS-2013/8458, 29 maart

### *Documenten met betrekking tot Enterprise Architectuur*

- Binkhorst, V., F.C.J. Poot, 2012, Rijkswaterstaat Data-architectuur visie 2020, Handreiking deel 1: statische gestructureerde RWS gegevens, Versie 0.9, CONCEPT, 20 december.
- Enterprise Architectuurteam Rijkswaterstaat, 2013, Rijkswaterstaat informatie- en gegevensprincipes, Enterprise architectuur RWS; Principes voor informatie en gegevens en het management daarover binnen RWS, Eerste iteratie: de gegevensprincipes, 12 maart, Definitief 1.0.
- Kraats, Marcel van de, Roberto Uding, Martijn Hunsche (2011), Technische Infrastructuur Principes Rijkswaterstaat, Versie 1.0, 4 april.
- Kuijk, J.A., 2012, Enterprise Applicatiearchitectuur principes, Versie 1.1, 30 mei.
- Poot, Frank, Mieke van Nierop, 2013, Rijkswaterstaat informatie- en gegevensprincipes Enterprise architectuur RWS, Principes voor informatie en gege-

vens en het management daarover binnen RWS, Eerste iteratie: de gegevensprincipes, 12 maart, Concept versie 0.92

*Externe bronnen*

- Bongers, Frank, Jaap Veldkamp en Tommy van der Vorst, Frank Verschoor, Marc de Vries, 2012, Open Data Open Doel; Verkenning van de hergebruik-kansen van EL&I datasets, 19 november.
- Data.overheid.nl, 2013, Handreiking open data.
- Loenen, B. van, F.M. Welle Donker, S. Kulk, D.A. Groetelaers, J. de Jong, H.D. Ploeger, 2011, Databeleid Rijkswaterstaat Deel: Hoofdwatersysteem; Een overzicht van de juridische kaders omtrent het omgaan met data, 29 november.
- Ploeger, H.D., B. van Loenen, 2013, De mogelijkheid van een open data beleid voor het Actueel Hoogtebestand Nederland nader onderzocht, januari.
- Vries, Marc de, 2012, Aansprakelijkheid en Open Data: Van Erik Engerd naar J.J. de Bom, In opdracht van: Het Bureau Forum Standaardisatie, 4 augustus.

**Onderzoeksinstituut OTB**

Delft University of Technology  
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands  
Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)

**[www.otb.tudelft.nl](http://www.otb.tudelft.nl)**