



AND Automotive Navigation Data

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
22 mei 2007	2
Ons kenmerk	Uw kenmerk
RWSCD BJV 2007/12143	-
Onderwerp	
Reactie op Wob-verzoek	

Geachte heer ,

Hiermee reageer ik op het bij brief van 7 april 2006 door, advocaat te Rotterdam, namens AND Automotive Navigation Data te Rotterdam tot de minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) gerichte verzoek, met ondermeer een beroep op artikel 11b van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), het Nationaal Wegen Bestand (hierna: NWB)-Wegen openbaar te maken en te verstrekken voor hergebruik.

1. Inleiding

Het NWB omvat data met betrekking tot de in Nederland gelegen wegen (waaronder ook vaar- en spoorwegen), kunstwerken e.d., welke data door Rijkswaterstaat worden vergaard in verband met de uitvoering van één van de kerntaken van Rijkswaterstaat, zijnde het beheer van het Hoofdwegennet.

Vervulling van die taak vereist de beschikbaarheid van op die taakvervulling toegesneden actuele en nauwkeurige data zoals neergelegd in het NWB.

Van het NWB maken overigens niet alleen deel uit data met betrekking tot het Hoofdwegennet; in verband met de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en andere wegbeheerders bevat het NWB ook relevante data van andere wegen.

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1, Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95
Internet www.minvenw.nl

In verband met eventuele bedenkingen tegen de verzochte verstrekking en beschikbaarstelling voor hergebruik is in de eerste helft van 2006 een eerste consultatieronde gehouden teneinde dergelijke bedenkingen zoveel mogelijk in kaart te brengen; daarop zijn 14 reacties ontvangen.

Vervolgens is aan twee onafhankelijke deskundigen, terzijde gestaan door een ambtelijk secretaris (hierna: de Adviescommissie) verzocht nader onderzoek te doen naar de in de eerste consultatieronde naar voren gebrachte bedenkingen tegen honorering van het voorliggende verzoek.

De Adviescommissie heeft, na belanghebbenden gehoord te hebben in december 2006 advies uitgebracht; het advies luidt, kort samengevat:

- i) dat het NWB op korte termijn openbaar gemaakt zou moeten worden, evenwel zonder hergebruik daarvan onmiddellijk toe te staan;
- ii) na een overgangstermijn van twee jaar, te rekenen tot begin 2009, ook hergebruik van het NWB toe te staan.

2. Beoordelingskader

De door verzoeker verzochte openbaarmaking van het NWB wordt met name beheerst door het bepaalde in de artikelen 1 t/m 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uit hoofde van artikel 3, lid 5 Wob wordt een verzoek om openbaarmaking in beginsel, binnen de grenzen van artikelen 10 en 11 Wob, gehonoreerd.

De verzochte beschikbaarstelling voor hergebruik wordt beheerst door met name de artikelen 11a t/m 11i Wob en de artikelen 4 t/m 7 Wob.

Uit hoofde van de artikelen 3:2 en 3:4 Awb dient het bestuursorgaan (hier: de minister) voorafgaand respectievelijk bij de verzochte beslissing zorgvuldig onderzoek te doen, een deugdelijke afweging van de betrokken belangen uit te voeren en te waken voor onevenredige benadeling.

3. Beoordeling van het verzoek

3.1 Openbaarheid

Tijdens de voorbereiding van dit besluit zijn geen gronden aan het licht gekomen die overeenkomstig de artikelen 10 en 11 Wob aanleiding zouden kunnen of moeten geven voor weigering van de verzochte openbaarmaking.

Ook anderszins zijn geen gronden voor weigering van de verzochte openbaarheid gebleken.

Voorzover bij gelegenheid van de consultaties is betoogd, dat bepaalde gegevens aan het NWB zouden moeten worden toegevoegd (onder meer: fietspaden) geldt, dat daarin geen weigeringsgrond voor openbaarmaking kan worden gezien.

De omstandigheid, dat het NWB dergelijke informatie niet bevat betekent niet, dat de informatie die wel in het NWB is opgenomen een vertekend beeld zou kunnen oproepen. Voorts is de overheid niet gehouden tot het openbaar maken van verzochte informatie waarover zij niet beschikt, maar slechts tot openbaarmaking van beschikbare informatie.

Ingevolge artikel 5 van de Wob deel ik u dan ook mede dat uw verzoek wordt gehonoreerd.

Het NWB, en ik voeg daaraan toe dat ook vervolgvorsies van het NWB – uiteraard slechts indien en zolang deze zullen worden opgesteld –, openbaar zullen worden gemaakt, en wel vanaf de website www.rws.nl, twee weken te rekenen vanaf dagtekening van dit besluit.

Voor deze openbaarmaking zullen geen kosten in rekening worden gebracht.

3.2 Hergebruik

Hoofdstuk V-A van de Wob, dat specifiek ziet op hergebruik van informatie die berust bij de overheid, verwijst voor de beoordeling van verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie toe te staan niet naar artikel 3, lid 5 Wob.

Er is ook overigens geen uitdrukkelijke wettelijke plicht om hergebruik (in beginsel) toe te staan.

Er is voor verzoeken als het onderhavige ook nog geen algemeen geldend beleid ontwikkeld.

Hoofdstuk V-A van de Wob is eerst op 20 januari 2006 in werking getreden en van een bestuurspraktijk waarin zich gebruikelijke gedragslijnen hebben kunnen ontwikkelen is nog geen sprake.

Voor de beoordeling van dit verzoek kan wel aangesloten worden bij de beleidsuitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd in de Beleidslijn "Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" (TK 1999-2000, 26 387, nr. 70).

Tegen deze achtergrond wordt bij de beoordeling van het voorliggende verzoek ten aanzien van het NWB beleidsmatig tot uitgangspunt genomen dat hergebruikverzoeken zoveel als dat mogelijk is zouden moeten worden gehonoreerd.

-

Dat uitgangspunt strookt zowel met de wetsgeschiedenis van hoofdstuk V-A van de Wob, met het in artikel 11b, lid 3 Wob (wel) door de wetgever expliciet bepaalde dat het belang van de verzoeker bij hergebruik wordt voorondersteld en niet door de verzoeker hoeft te worden gesteld, met richtlijn 2003/98/EG waarvan dit hoofdstuk V-A de implementatie vormt, en met de hiervoor genoemde Beleidslijn.

De belangen die pleiten tegen het verzochte hergebruik zijn in de eerste consultatieronde en, uitgebreider, door de Adviescommissie in kaart gebracht.

Op de hierna te noemen uitzonderingen na maakt de minister de analyse en de weging van die belangen zoals de Adviescommissie die heeft uitgevoerd respectievelijk heeft gemaakt tot de zijne.

De minister wil hergebruik van gegevens uit het NWB in beginsel dan ook op termijn toe gaan staan.

De afwijkingen ten opzichte van het advies van de Adviescommissie zien op de ingangsdatum en de duur van de overgangstermijn, en op aspecten van Markt & Overheid.

a. Ingangsdatum overgangstermijn

Zoals ook door de Adviescommissie is gedaan, kan worden vastgesteld dat door de plaatsvervangend Directeur-Generaal Rijkswaterstaat, bij gelegenheid van het GIN-congres van najaar 2005 – dus kenbaar voor de sector -, in betrekkelijk krachtige bewoordingen is aangegeven, dat (toestemming voor) hergebruik als hier verzocht in de lijn der verwachtingen lag. Tegelijkertijd is daarbij aangegeven, dat er voor dat hergebruik nog wel operationele problemen overwonnen moesten worden.

De vraag kan dus worden gesteld, of najaar 2005 reeds als ingangsdatum voor een overgangstermijn had kunnen fungeren. In dit kader wordt er van uitgegaan, dat er najaar 2005 weliswaar zeer duidelijke aanwijzingen waren dat hergebruik binnen afzienbare termijn zou worden toegestaan, maar dat volstreekte zekerheid nog niet bestond. Mede om die reden wordt bij de beoordeling van het verzoek de datum van de hierboven behandelde openbaarmaking van NWB als begindatum van een overgangstermijn genomen.

b. Lengte overgangstermijn

De Adviescommissie adviseert een overgangstermijn van (ongeveer) drie jaar toe te passen.

De vraag rijst of de door belanghebbenden genoemde overwegingen tot zo een termijn noodzakelijk zijn.

De minister is van oordeel dat dat niet het geval is, en overweegt daartoe als volgt:

- De Adviescommissie – hoewel daartoe strekkende verzoeken aan de belanghebbenden werden gedaan – verkreeg geen gekwantificeerde onderbouwing van de door hen gestelde nadelen van het toestaan van hergebruik.
- Belanghebbenden hebben in hun reacties geen betekenisvol gewicht toegekend aan het feit, dat data zoals NWB-data bij hun eigen dienstverlening op de markt slechts één onderdeel van de waardeketen zijn, naast kostbare schakels zoals het maken van de applicatiesoftware, het vergaren van informatie over points of interest (ziekenhuizen, musea, et cetera) en (marketing)activiteiten voor verwerving, behoud en uitbouw van marktposities.
- Belanghebbenden hebben vrijwel geen gewicht toegekend aan het feit, dat ook op eigen kracht vergaarde data vergelijkbaar met NWB-data periodiek vernieuwd moeten teneinde afnemers actuele en nauwkeurige diensten te kunnen aanbieden. Illustratief is in dit verband de mededeling van de zijde van Falkplan Andes, dat het databestand als zodanig niet is geactiveerd en dat de kosten van actualisering als jaarlijkse kosten worden genomen.
- Belanghebbenden zwegen verder geheel over mogelijke besparingen ten gevolge van de ook voor hen openstaande mogelijkheden tot hergebruik van NWB-data.

Blijkens het resumé (advies, punt 5.4) heeft de Adviescommissie desniettemin getracht een afweging te maken die de bezwaren van de belanghebbenden in betekenisvolle mate tot feitelijk vertrekpunt neemt en die vervolgens ruimhartig recht wil doen aan niet volledige en kwantitatief niet voldoende verifieerbare belangen.

De minister is daarentegen van oordeel, dat het op de weg van belanghebbenden had gelegen hun belangen te concretiseren en te adstrueren. Belanghebbenden hebben zich evenwel beperkt tot een kwalitatieve omschrijving van hun belangen waarbij bovendien i) uitsluitend aandacht is gevraagd voor data-verwerving en niet voor andere schakels in de waardeketen en ii) uitsluitend aandacht is gevraagd voor gevreesde negatieve aspecten van het verzochte hergebruik.

c. Conclusie overgangstermijn

Het voorliggende verzoek verdraagt, gegeven ook de wettelijke beslistermijnen, zo weinig mogelijk verder uitstel.

Voor aanhouding van de besluitvorming voor nader vervolgonderzoek naar de belangen van de geconsulteerde belanghebbende partijen is geen reden.

Zij zijn immers ruimschoots in de gelegenheid gesteld hun visie te geven, met welk proces reeds op zich zelf bijna een jaar gemoeid is geweest, gedurende welke periode geen NWB-data voor hergebruik ter beschikking stonden.

Op de hiervoor genoemde gronden wordt een overgangstermijn tot 1 januari 2009 aangehouden voor het verzochte hergebruik, één en ander onder voorbehoud van het onder d gestelde.

Hoewel NWB ook voor gevestigde marktpartijen kansen biedt, geeft deze termijn hen, ook als zij deze kansen niet (kunnen) benutten, een ruime aanpassingstermijn.

In die termijn kunnen zij zich voorbereiden op de komst van concurrenten die – voor een deel van de waardeketen – kunnen profiteren van het feit dat data in het kader van de bevordering van kennisinfrastructuur om niet door de overheid ter beschikking worden gesteld en waarin de belanghebbenden in elk geval een belangrijk deel van hun data-investeringen en –kosten kunnen goedmaken.

d. Markt & Overheid

Hoewel de minister dus in beginsel hergebruik vanaf 1 januari 2009 wil toestaan, zijn alle voorwaarden voor het kunnen nemen van een daartoe strekkend besluit nog niet vervuld.

Door de Adviescommissie is onder meer stilgestaan bij de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (Stcrt. 1998, 95). Onder het huidige tijdsgewricht en met name gezien richtlijn 2003/98/EG moet betwijfeld worden of verstrekking van data voor hergebruik zoals hier verzocht bestempeld kan worden als economische activiteit.

Is dat niet het geval omdat deze verstrekking gekwalificeerd moet worden als overheidsactiviteit – kort gezegd: investeren in kenniseconomie en bijdragen aan kennisinfrastructuur –, dan zijn de Aanwijzingen daarop niet van toepassing.

Buiten het voorgaande is evenwel van belang op te merken dat staand beleid, zoals neergelegd in het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijke verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit (besluit van 11 januari 2001, Stcrt. 2001, 16), toestaan van het verzochte hergebruik voorshands in de weg staat.

Binnenkort zal een wijziging van dit besluit in procedure worden gebracht.

De verdere besluitvorming op het hergebruikverzoek moet dan ook worden opgeschort totdat die procedure is afgerond.

4. Beslissing

De minister besluit het verzoek tot openbaarmaking te honoreren door ter beschikkingstelling van het huidige NWB in digitale vorm, onder de opmerking dat vervolgvorsies tevens openbaar zullen worden gemaakt, en wel door middel van bovengenoemde website.

Deze openbaarmakingen vinden plaats onder voorbehoud van het auteursrecht, databankrecht en andere intellectuele eigendomsrechten van de Staat der Nederlanden.

De minister houdt het hergebruikverzoek aan, en wel totdat de procedure gericht op wijziging van het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijke verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit is afgerond.

Indien die besluitvorming tot het door de minister beoogde resultaat zal leiden zal hergebruik vanaf 1 januari 2009 worden toegestaan.

Aan dat hergebruik zullen door middel van een licentie voorwaarden worden gesteld.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
De Secretaris-Generaal,

w.g.

W.J. Kuijken

.

Bijlagen:

1. rechtsmiddelenclausule
2. Advies

Bijlage 1

Mededeling

Bezwaar

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, ter attentie van Rijkswaterstaat Corporate Dienst, Bestuurlijk-Juridische Zaken en Vastgoed, Postbus 2231, 3500 GE Utrecht.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
 - d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen.
- Zo mogelijk dient bij het bezwaarschrift een fotokopie te worden gevoegd van het bestreden besluit.

Voorlopige voorziening

Indien een bezwaarschrift is ingediend, is het mogelijk om daarnaast een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen.

Een dergelijk verzoek dient te worden gericht aan de Voorzieningenrechter van de rechtbank te Rotterdam.

Het verzoek dient te zijn ondertekend en ten minste het volgende te bevatten:

- a. de naam en het adres van de verzoeker;
- b. de dagtekening;
- c. vermelding van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en datum en nummer of kenmerk van het besluit;
- d. de gronden van het verzoek (motivering).

Bij het verzoek dient voorts een fotokopie van het beroepschrift te worden overgelegd. Zo mogelijk wordt tevens een kopie van het besluit waarop het geschil betrekking heeft overgelegd.

Naar aanleiding van het verzoek kan de bevoegde Voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Griffierecht

Voor de behandeling van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening wordt een bedrag aan griffierecht geheven.

De griffier van de betrokken rechtbank wijst de indiener van het beroepschrift op de verschuldigdheid van het griffierecht en geeft daarbij aan binnen welke termijn en op welke wijze het verschuldigde griffierecht moet worden voldaan.
