

Vergaderjaar 2023–2024

36 382

Wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie Open data richtlijn)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 oktober 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Digitale Zaken over het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks, en SP voor hun bijdragen. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

Ik zeg de commissie dank dat zij – als de gestelde vragen tijdig en genoegzaam worden geantwoord – de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende vindt voorbereid.

Indien de commissie deze beantwoording voldoende vindt, wil ik de commissie verzoeken om het wetsvoorstel op zo'n kort mogelijke termijn plenair te behandelen. Dit met het oog op de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart wegens de overschrijding van de implementatietermijn van de Europese Open data richtlijn. De hoogte van een eventuele forfaitaire som of dwangsom die door het EU Hof wordt opgelegd, is afhankelijk van de periode die Nederland in gebreke blijft.

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
	1.1. Aanleiding	5
	1.2. Achtergrond	5
2.	Uitbreiding van de reikwijdte	6
	2.1. Overheidsondernemingen	7
	2.1.1. Inleiding	7
	2.1.2. Het begrip «overheidsondernemingen»	8
	2.1.3. Afwijkende regels	8
	2.2. Onderzoeksgegevens	9
	2.2.1. Inleiding	9
3.	Dynamische gegevens en specifieke hoogwaardige gegevenssets	9
	3.1. Verzoek om dynamische gegevens	10

4.	Tarieven	10
4.1.	Tariefregels per type organisatie	10
5.	Exclusieve rechten	11
6.	Overige wijzigingen	11
6.1.	Open source software	11
7.	Wijzigingen in andere wetten en samenloop	12
7.1.	Wet open overheid en de Wet openbaarheid van bestuur	13
7.1.1	Verhouding	13
7.2.	Mededingingswet (Wet markt en overheid)	14
7.3.	Data governance verordening	14
8.	Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor overheidsorganisaties	14
9.	Regeldruk (voor burgers en bedrijven)	17
10.	Privacy en andere grondrechten	17
10.1.	Context	18
10.2.	Uitgangspunt richtlijn	19
10.3.	Niet-persoonsgegevens, geanonimiseerde gegevens en persoonsgegevens	20
10.4.	Openbaarheid via openbare registers	21
10.5.	Anonimisering als proces	22
10.5.1.	Wat wordt er van organisaties verwacht?	22
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	23
	Artikel 2. Toepassingsbereik	23

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie. Aan de hand hiervan hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal algemene vragen. Allereerst, in hoeverre is het met de voorgestelde wet mogelijk dat overheidsinstanties allerlei persoonsgegevens met elkaar delen wanneer daar een wettelijke grondslag voor is? En in hoeverre is het dan mogelijk dat er per abuis onjuiste gegevens over iemand worden verspreid? En is het in de ogen van de regering daarmee nog wel mogelijk om die onjuiste informatie te achterhalen en aan te passen?

Het wetsvoorstel biedt geen nieuwe mogelijkheden aan overheidsinstanties om persoonsgegevens met elkaar te delen. De Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) ziet niet op enige uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties onderling, maar op het herbruikbaar aanbieden van gegevens voor iedereen – voornamelijk aan burgers en bedrijven. Het gaat daarbij alleen om gegevens die al openbaar zijn.

De leden van de D66-fractie vragen verder in hoeverre dit wetsvoorstel betrekking heeft op gecombineerde gegevens, in de zin van samenstellingen van verschillende brongegevens. Deze leden vragen of die gecombineerde gegevens ook mogen worden gedeeld door verschillende instanties.

Dit wetsvoorstel heeft in principe betrekking op alle gegevens die zich bij overheidsinstanties bevinden, mits ze vallen binnen het toepassingsbereik

van artikel 2. Dat toepassingsbereik vereist onder andere dat de gegevens openbaar zijn en geen gevoelige persoonsgegevens betreffen. Indien een overheidsinstantie verschillende brongegevens heeft samengebracht tot gecombineerde gegevens en die gecombineerde gegevens openbaar en ongevoelig zijn, dan worden zij beschikbaar gesteld voor hergebruik.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en maken van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of de regering een beknopt overzicht wil delen van hoeveel verzoeken in het kader van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) overheidsorganisaties ontvangen en hoe vaak deze verzoeken worden ingewilligd. Deze leden vragen verder of de regering verwacht dat met deze wijziging het aantal Who-verzoeken zal toenemen en welke gevolgen dit heeft voor overheidsorganisaties.

Omdat verzoeken om hergebruik niet centraal binnenkomen en regelmatig gedaan worden bij de (overheids)organisatie zelf, beschikt de regering niet centraal over precieze aantallen. Belangstellenden die een verzoek willen indienen kunnen terecht bij data.overheid.nl, die deze verzoeken doorgeleidt naar de datahouder of anderszins informatie zal verschaffen over de vindbaarheid en beschikbaarheid van gezochte data. Via data.overheid.nl zijn er in 2023 vooralsnog zo'n 500 verzoeken om hergebruik ingediend. Het leeuwendeel hiervan was gericht aan Rijksorganisaties.¹ Daarbij wees een impactanalyse van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uit dat het aantal Who-verzoeken (bij Nederlandse gemeenten) zeer beperkt is.² De verwachting is dat het aantal verzoeken om hergebruik niet significant zal toenemen. Wel zullen er mogelijk meer verzoeken tot hergebruik worden gedaan omdat de reikwijdte wordt uitgebreid waardoor de Who nu ook (gedeeltelijk) van toepassing is op overheidsondernemingen en onderzoeksorganisaties.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering wil toelichten in hoeverre dit wetsvoorstel nationale «koppen» bevat op regels die uit de Richtlijn volgen, of dat dit wetsvoorstel een rechtstreekse implementatie betreft zonder extra regels die verder gaan dan de Richtlijn.

In het wetsvoorstel is geprobeerd om zuiver te implementeren en geen nationale koppen toe te voegen. Sommige regels uit het wetsvoorstel gaan desalniettemin iets verder dan het uiterst minimale dat de richtlijn eist. Dat komt in de eerste plaats door in het verleden gemaakte keuzes die doorwerken in het heden. Zo laat de richtlijn de lidstaten vrij om computerprogramma's wel of niet onder het begrip «document» – en daarmee onder de werking van de wet – te laten vallen. In Nederland is echter al sinds de implementatie van de eerste Open data richtlijn in 2005 aangesloten bij het documentbegrip van de Wob, nu Woo, waaronder computerprogramma's begrepen zijn. Het leek onlogisch om daar nu vanaf te stappen, ook omdat de inclusie van computerprogramma's juist goed aansluit op het opensourcebeleid van de overheid. Iets vergelijkbaars geldt voor de tarieven die archieven mogen heffen voor het aanbieden van gegevens voor hergebruik: die zijn in Nederland beperkter dan wat de richtlijn toelaat. Daarvoor is destijds gekozen omdat dat beter aansluit op het Nederlandse archiefstelsel, waarbij gebruik van archiefmateriaal in hoofdregel gratis moet zijn. Die redenering is nog steeds geldig. In de tweede plaats kent de richtlijn soms zeer open normen, die in het wetsvoorstel op een bepaalde manier worden ingevuld. Zo stelt artikel 5, tweede lid, van de richtlijn: «De lidstaten moedigen openbare lichamen en overheidsondernemingen aan om documenten die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, te produceren en beschikbaar te

¹ <https://data.overheid.nl/community/dataverzoeken>

² https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/definitief_rapport_impactanalyse_who_v1.0.pdf

stellen overeenkomstig het beginsel «open door ontwerp en door standaardinstellingen» («open by design and by default»).» Daaraan is in dit voorstel uitvoering gegevens door enkele (inspannings)verplichtingen op te nemen in artikel 2a en 5d van de Who. Maar er zijn natuurlijk meerdere manieren om organisaties «aan te moedigen» om aan het genoemde beginsel te voldoen.

Overigens gaat het telkens om keuzes die in het voordeel van burgers en bedrijven werken, nooit in hun nadeel. Burgers en bedrijven ondervinden hiervan dus geen lasten, maar meer mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een update wil geven over de ingebrekestelling van Nederland door de Europese Commissie en de rechtszaak bij het Hof van Justitie tegen Nederland vanwege het niet tijdig implementeren van onderliggende richtlijn.

Op dit moment, is de stand van zaken als volgt:

- Op 29 september 2021 heeft Nederland van de Europese Commissie een ingebrekestelling ontvangen. Op 26 november 2021 heeft Nederland daarop gereageerd.
- Op 6 april 2022 heeft Nederland van de Europese Commissie een Met redenen omkleed advies ontvangen. Op 2 juni 2022 heeft Nederland daarop gereageerd.
- Op 31 maart 2023 heeft de Europese Commissie ten aanzien van deze zaak een verzoekschrift gestuurd aan het Hof van de EU. Op 15 juni 2023 heeft Nederland daarop gereageerd met een verweerschrift.
- Op 27 juli 2023 heeft de Europese Commissie een Memorie van Replik ingediend. Op 30 augustus 2023 heeft Nederland daarop gereageerd met een Memorie van Dupliek.
- Het Hof van de EU zal nu gaan bepalen of er een zitting komt, of dat deze zaak alleen schriftelijk zal worden behandeld. Wanneer de behandeling precies plaats zal vinden, is afhankelijk van de agenda van het Hof. Dit kan al zeer binnenkort zijn, maar zou ook nog enkele maanden kunnen duren.

Omdat het om een lopende procedure gaat, worden deze stukken in dit stadium nog niet openbaar gemaakt. Ik kan u wel melden dat de Commissie eist dat het Hof aan Nederland een forfaitaire som oplegt van € 13 900 per dag, gerekend vanaf de implementatiedeadline (20 juni 2019), tot aan het moment waarop het Hof uitspraak doet, of het moment waarop Nederland niet meer in gebreke is. Indien Nederland op de datum van de uitspraak van het Hof nog steeds in gebreke is, eist de Commissie vanaf dat moment aanvullend een dwangsom van € 75 060 per dag, tot het moment waarop Nederland niet meer in gebreke is.

Welke uitkomst de zaak ook zal hebben, de mogelijke sanctie zal afhankelijk zijn van de duur die Nederland in gebreke is, maximaal geteld vanaf de implementatiedeadline tot de datum dat Nederland niet meer in gebreke is. Het is (ook) daarom van belang dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking kan treden om de overschrijding van de implementatietermijn zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van de implementatie van de nieuwe Europese Open Data Richtlijn. Deze richt zich voornamelijk op het bevorderen van de economische en technologische vooruitgang. Hierover hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie, en hebben enkele vragen hierover.

1.1. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Open Data Richtlijn als doel heeft om het potentieel van overheidsinformatie zo goed mogelijk te benutten t.b.v. van de Europese economie en samenleving. Onder meer ten gunste van de vooruitgang op het gebied van digitale technologieën en om digitale innovatie verder te stimuleren, met name op het gebied van kunstmatige intelligentie. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe het verbod op hergebruik van persoonsgegevens zich verhoudt tot deze doelstelling en welke gevolgen dit verbod heeft voor de ontwikkeling van de data-economie en kunstmatige intelligentie?

Het is goed om te benoemen dat het wetsvoorstel geen algemeen verbod op het hergebruik van persoonsgegevens kent, maar dat het verbod zich beperkt tot gegevens die zich bevinden in openbare registers, althans dat de Who daarop niet van toepassing is. Dat betekent niet dat met die gegevens helemaal niets gedaan mag worden, maar dat de ruimte die er is, volledig wordt bepaald door de regelgeving over het betreffende register, in combinatie met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De verwerking moet dan dus aansluiten bij de doelstelling van het register, of het moet gaan om een verdere verwerking die de AVG als niet-problematisch beschouwt (zoals archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden). Voor openbare persoonsgegevens die zich buiten de openbare registers bevinden, is net iets meer ruimte om een individuele afweging te maken, maar ook dat moet voldoen aan de AVG. Die regel geldt ook al onder de huidige Who. De meeste persoonsgegevens zijn overigens helemaal niet openbaar en vallen daarmee buiten de werking van de Who.

Het ontwikkelen van de data-economie en kunstmatige intelligentie is erg belangrijk en iets waar Nederland actief op aanstuurt. Deze ontwikkeling mag echter niet ten koste gaan van de bescherming van persoonsgegevens. Zeker niet als het gaat om persoonsgegevens die verplicht in een register staan, voor heel andere doeleinden. Mensen hebben immers niet de vrije keuze om afgifte van die gegevens te weigeren. Voor zover de data-economie en kunstmatige intelligentie worden ontwikkeld op basis van gegevens die onder de Who beschikbaar worden gesteld, zal dat dus voornamelijk moeten gaan om niet-persoonsgegevens. De (potentiële) voorraad beschikbare niet-persoonsgegevens is overigens nog steeds enorm en waardevol. En voor zover de data-economie en kunstmatige intelligentie gebruik willen maken van persoonsgegevens, zal dat een andere basis moeten hebben dan de Who. Zo kent de onlangs in werking getreden Datagovernanceverordening de structuren van «databemiddelingsdiensten» en «data-altruïstische organisaties» om als betrouwbare datatussenpersoon te fungeren voor data die niet openbaar mogen worden. Daarnaast wordt in EU-verband gewerkt aan een European Health Data Space om medische data in een beveiligde omgeving toch voor onderzoek te kunnen gebruiken en kent de aankomende Dataverordening (Data Act / DA) meer mogelijkheden voor gebruikers van Internet-of-things-apparaten om hun gebruiksgegevens ook zelf te ontvangen en, indien zij dat wensen, door te sturen naar een derde partij.

1.2. Achtergrond

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties dat de positie van het midden- en kleinbedrijf (mkb) veilig moet worden gesteld. Welke acties heeft de Staatssecretaris genomen, of gaat zij nemen, om de positie van kleinere ondernemingen te versterken bij het hergebruiken van open data? Zijn er in het licht van deze richtlijn al lopende exclusiviteitsarrangementen met private partijen verbroken? Hoe worden de publieke waarden, zoals die staan in de

Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren, bevordert en versterkt door deze wijzigingen? Hoe worden deze waarden gewaarborgd bij het ontwikkelen van artificiële intelligentie met open data? Wat wordt er bedoeld met «aanmoedigen» in de zin «aanmoedigen van het aanbieden van dynamische gegevens»?

Het open dataportaal van de Nederlandse overheid, data.overheid.nl, biedt het mkb een gebruiksvriendelijk platform waarop meer dan 15 duizend datasets zijn opgenomen. De High Value Datalist (HVDs) uitvoeringsverordening, die onderdeel uitmaakt van de Open Data Richtlijn, zal vanaf medio 2024 overheidspartijen binnen de EU verplichten om bepaalde open datasets kosteloos en met minimale juridische en technische beperkingen beschikbaar te stellen. Deze HVDs zijn ontwikkeld voor het mkb en start-ups om hen te laten profiteren van het grote potentieel van open overheidsinformatie.³

Onder de Who (artikel 7, vijfde lid) zijn overheidsorganisaties verplicht exclusiviteitsarrangementen te publiceren in een publicatieblad. De regering is niet bekend met dergelijke publicaties. Een uitvraag door de VNG,⁴ levert als beeld op dat geen gebruik wordt gemaakt van exclusiviteitsarrangementen.

Door de wijziging van de Who worden verdere barrières voor het hergebruik van open overheidsinformatie weggenomen. Een rijk aanbod aan open data (zoals o.a. uitgaven, besluiten en toespraken) kan daarbij bijdragen aan meer transparantie en een betere informatievoorziening voor burgers en maatschappelijke organisaties. Dit zijn cruciale randvoorwaarden om publieke waarden als democratie en participatie (zoals opgenomen in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren⁵) beter te borgen en te versterken.

Bij het trainen van AI-systemen is het van belang dat de data die wordt ingezet in lijn is met publieke waarden, zoals privacy. Wat betreft de Who geldt dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) voorrang heeft op de Who. Daarmee zijn persoonsgegevens in beginsel uitgezonderd van de reikwijdte van de Who. Dit betekent dat de open overheidsinformatie die via de Who wordt ontsloten, en die bijvoorbeeld kan worden ingezet voor het trainen van AI-modellen, in principe geen persoonsgegevens bevat. In de aangescherpte handleiding voor de Who die momenteel wordt ontwikkeld, zal specifiek rekening worden gehouden met open data en AI-toepassingen.

Ten aanzien van dynamische data, worden overheidsorganisaties niet verplicht om die gegevens actief aan te bieden. Wel hebben zij onder artikel 5d een inspanningsverplichting om dat te doen. Dat is wat er wordt bedoeld met het aanmoedigen van het aanbieden van dynamische gegevens. Indien een overheidsorganisatie een concreet verzoek krijgt om dynamische gegevens aan te bieden, is er in beginsel wel een plicht om daaraan te voldoen.

2. Uitbreiding van de reikwijdte

De leden van de D66-fractie lezen dat er afwijkende regels gelden voor zogenoemde overheidsondernemingen. Kan de regering een aantal voorbeelden noemen van belangrijke overheidsondernemingen in Nederland? Kan de regering toelichten hoe waarschijnlijk zij het acht dat overheidsondernemingen hun data beschikbaar stellen, als dit berust op een vrijwillige keuze?

Voorbeelden van belangrijke overheidsondernemingen in Nederland zijn de Nederlandse Spoorwegen, Tennet en Havenbedrijf Rotterdam. Het

³ Zie ook: High-value datasets: Questions and Answers | Shaping Europe's digital future (europa.eu)

⁴ https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/definitief_rapport_impactanalyse_who_v1.0.pdf.

⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0de79e5c4c0c9b203c0a1c263efca7eca410958b/pdf>.

hangt van de betreffende organisatie af hoe waarschijnlijk het is dat zij hun data beschikbaar stellen, maar veel overheidsbedrijven doen dat al. Zo beschikt de NS over een API-portaal (apiportal.ns.nl), de haven van Rotterdam over een open data portaal (data.rotterdam.nl) en maakt Tennet diverse gegevens beschikbaar om te exporteren (tennet.org/bedrijfsvoering/ExporteerData.aspx). Via open data portalen kunnen overheidsondernemingen, en ook andere (overheids) organisaties, verzoeken om hergebruik in veel gevallen automatisch afhandelen. Het loont dus de moeite om als organisatie te investeren in het automatisch aanbieden van open data.

De leden van de D66-fractie constateren dat de uitbreiding van de reikwijdte van de Who impact heeft op allerlei overheids- en publieke instellingen, zoals onderwijs- en onderzoeksinstellingen. Hoe faciliteert de regering deze instellingen in de consequenties daarvan? In hoeverre is er een duidelijke richtlijn om te bepalen of onderzoeksgegevens moeten worden gekwalificeerd als «met publiek geld gefinancierde onderzoeksactiviteiten»?

De nieuwe regels over de beschikbaarstelling van onderzoeksgegevens door onderwijs- en onderzoeksinstellingen sluiten goed aan op het Open Science-beleid dat in Nederland al geldt.⁶ Nederland faciliteert open science onder andere door daarvoor geld beschikbaar te stellen en door met onderwijs- en onderzoeksinstellingen afspraken te maken. Zo heeft op 29 maart van dit jaar een groot aantal⁷ instanties het convenant van het Regieorgaan Open Science NL ondertekend. Zie hierover ook de brief aan uw Kamer van de Minister van OCW van dezelfde datum.⁸ Er bestaat geen concrete richtlijn over de vraag of bepaalde onderzoeksgegevens moeten worden gekwalificeerd als «met publiek geld gefinancierde onderzoeksactiviteiten». In plaats daarvan vloeit de bredere vraag of bepaalde onderzoeksgegevens als open data beschikbaar moeten worden gesteld veelal voort uit de financieringsvoorwaarden van financiers van het betreffende onderzoek. Zo voert de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) – een ZBO onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW – al jaren het beleid dat NWO gefinancierde projecten zo open en FAIR mogelijk beschikbaar moeten worden gesteld.⁹ Tevens is één van de taken van het regieorgaan Open Science om een forum te bieden waarbinnen organisaties kennis over Open Science kunnen uitwisselen. Zodoende kunnen er over dit onderwerp best practices worden ontwikkeld.

2.1 Overheidsondernemingen

2.1.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie lezen dat het aanbieden van gegevens voor overheidsondernemingen grotendeels vrijwillig blijft. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de opmerking onder paragraaf 3.1.3, waar de regering aangeeft dat uit de Who geen verplichting volgt om toestemming tot hergebruik te geven. Zij vragen waarom wordt gesproken over «grotendeels vrijwillig», in plaats van over «vrijwillig» en wat de zinsnede «grotendeels» dan precies inhoudt.

Voor overheidsondernemingen geldt dat zij op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht zijn om gegevens voor hergebruik beschikbaar te stellen. Als zij er toch voor kiezen om gegevens beschikbaar te stellen, dan zijn

⁶ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 25. 15 december 2021.

⁷ NWO, UNL, NFU, VH, SURF, KNAW, NWO-I, ZonMw, UKB, KB, DANS, Netherlands eScience Center, 4TURResearchData, Health-RI en SHB.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1027.

⁹ nwo.nl/open-science.

daarop echter wel diverse regels uit het wetsvoorstel van toepassing. Met de term «grotendeels» is geprobeerd tot uitdrukking te brengen dat het «of» vrij is, maar het «hoe» niet.

2.1.2 Het begrip «overheidsonderneming»

De leden van de CDA-fractie constateren dat overheidsondernemingen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel worden gebracht, maar dat in de inleiding slechts wordt gesproken over overheidsbedrijven in de transport- en nutssectoren. Deze leden vragen daarom of de wetswijziging voorstelt dat alle overheidsondernemingen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zullen vallen en of de regering hierover duidelijkheid wil bieden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de betreffende overheidsondernemingen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft expliciet zijn geconsulteerd en of er met hen gesproken is over de gevolgen van dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld op het gebied van strategische veiligheid. Deze leden vinden het met name belangrijk dat met overheidsondernemingen die ook worden gekwalificeerd als vitale organisaties gesproken wordt over de gevolgen van dit wetsvoorstel in de praktijk.

De richtlijn en het wetsvoorstel beperken zich tot overheidsondernemingen in de genoemde transport- en nutssectoren. Overheidsbedrijven die zich op andere terreinen begeven, vallen buiten de reikwijdte van dit voorstel. Er heeft geen expliciete consultatie van overheidsondernemingen plaatsgevonden, wel is aan het wetsvoorstel een uitgebreide voorbereiding voorafgegaan en is het wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. Het voorstel brengt geen risico's met zich mee op het gebied van strategische veiligheid. Hergebruik onder de Who ziet namelijk alleen op gegevens die al openbaar zijn, terwijl gevoelige gegevens in de regel juist niet openbaar worden gemaakt. De Woo kent bijvoorbeeld uitzonderingen voor openbaarmaking als dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. Men zal dus doorgaans niet toekomen aan een beoordeling op grond van de Who, omdat de gegevens niet openbaar zijn. Indien gegevens wel openbaar zijn en is de Who daarop van toepassing, dan mogen overheidsondernemingen onder het wetsvoorstel alsnog zelf bepalen of zij die gegevens al dan niet voor hergebruik aanbieden. Zij worden nergens toe verplicht.

2.1.3 Afwijkende regels

De leden van de CDA-fractie lezen dat het in de eerste plaats aan de overheidsonderneming zelf is om te besluiten of zij gegevens ter hergebruik aanbieden en dat het overheidsondernemingen vrij staat om hiervoor een vergoeding inclusief redelijk rendement in rekening te brengen bij de hergebruiker. Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk of wenselijk is als de regering (bijvoorbeeld het verantwoordelijke beleidsdepartement) de bevoegdheid heeft zo'n beslissing te overrulen wanneer de regering zwaarwegende risico's ziet voor bijvoorbeeld de privacy of de veiligheid, aangezien voor de overheidsonderneming ook een economisch belang kan meespelen. Deze leden vragen of de regering wil ingaan op de juridische en inhoudelijke aspecten hiervan.

De regering krijgt in dit voorstel geen (nieuwe) bevoegdheid om Who-beslissingen te overrulen. In hoeverre in het algemeen beslissingen van overheidsondernemingen kunnen worden overruled, wordt bepaald door de precieze relatie tussen die overheidsonderneming en het verantwoordelijke beleidsdepartement. Het is onwenselijk om daarover in dit wetsvoorstel iets afwijkends te regelen. Het voorstel staat inderdaad toe dat overheidsondernemingen een bepaald bedrag in rekening te brengen, maar deze bevoegdheid hadden zij al omdat ze als bedrijf opereren. Het wetsvoorstel betreft juist een inperking van die ruimte: de

tarieven moeten vanaf nu worden bepaald aan de hand van objectieve, transparante en controleerbare criteria, en het maximale rendement wordt vastgesteld op maximaal 5 procentpunten bovenop de vaste rente van de ECB. Het wetsvoorstel perkt het economisch belang voor overheidsondernemingen dus in, waardoor het algemeen belang een relatief zwaarder gewicht krijgt.

In antwoord op de vraag naar zwaarwegende risico's voor bijvoorbeeld de privacy of de veiligheid, is van belang dat van hergebruik slechts sprake is in geval van gegevens die reeds openbaar zijn. Genoemde zwaarwegende risico's zijn reeds eerder afgewogen. Aan een beoordeling op basis van de Who, zal men niet toekomen. Dergelijke risico's worden door dit wetsvoorstel dus niet vergroot.

2.2 Onderzoeksgegevens

2.2.1 Inleiding

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn positief over het makkelijker kunnen delen van onderzoeksgegevens. Wetenschappelijke kennis is bij uitstek bedoeld om in het algemene belang in te zetten en hoort daarvoor zo openbaar mogelijk te zijn. Echter lezen deze leden ook dat het instanties vrij staat om data wel of niet beschikbaar te stellen. Hanteert de regering een standaard afwegingskader voor deze beslissing? Welke democratische controle bestaat er op de keuze van instanties om hun data wel of niet te delen?

Het wetsvoorstel laat inderdaad ruimte voor organisaties om onderzoeksdata niet openbaar te maken en daarmee ook niet voor hergebruik beschikbaar te stellen. In de praktijk is het Open Science-beleid echter al verder gevorderd.¹⁰ Publieke financiers van onderzoek stellen bijvoorbeeld als financieringsvoorwaarde dat de door hun gefinancierde projecten zo open en FAIR mogelijk beschikbaar moeten worden gesteld.¹¹ Ook heeft een grote groep belangrijke spelers op 29 maart van dit jaar een convenant getekend met betrekking tot het regieorgaan Open Science, waarin deze organisaties zich committeren aan de Open Science-beweging.¹² De regering zelf hanteert geen standaardafwegingskader, maar de betrokken organisaties ontwikkelen best practices, ook in internationale samenwerking. De Minister van OCW rapporteert met enige regelmaat over de stand van zaken ten aanzien van Open Science aan de Kamer.

3. Dynamische gegevens en specifieke hoogwaardige gegevenssets

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om het niet verplicht te maken voor met een publieke taak belaste instellingen en overheidsondernemingen om op eigen initiatief dynamische gegevens aan te bieden, maar deze kunnen hier wel voor kiezen. Kan de regering onderbouwen waarom hiervoor gekozen is? Tevens vragen deze leden in hoeverre er een uitvoeringstoets wordt uitgevoerd.

Er is in een eerder stadium overwogen om het actief beschikbaar stellen van dynamische gegevens verplicht te stellen, maar dit bleek verder te gaan dan waartoe de richtlijn verplicht. Om enerzijds te blijven bij het gebod van zuivere implementatie¹³ en anderzijds rekening te houden met uitvoeringslasten, is het actief aanbieden van dynamische gegevens

¹⁰ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 25. 15 december 2021.

¹¹ Zie bijvoorbeeld [nwo.nl/open-science](https://www.nwo.nl/open-science).

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1027.

¹³ Aanwijzingen voor de Regelgeving, aanwijzing 9.4.

teruggebracht tot een inspanningsverplichting. Aanbieden van dynamische gegevens op verzoek, wordt wel een verplichting. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft in mei 2020 een impactanalyse uitgevoerd ten aanzien van de Open data richtlijn. Gedurende het implementatietraject zijn diverse partijen, waaronder de VNG, nogmaals geconsulteerd. Hun reacties zijn aan uw Kamer verzonden als bijlagen bij stuknummer 3. Op het moment van schrijven loopt er nog een andere uitvoeringstoets, maar die heeft specifiek betrekking op de hoogwaardige gegevenssets.

3.1. Verzoek om dynamische gegevens

De leden van de CDA-fractie lezen dat met een publieke taak belaste instellingen en overheidsondernemingen niet verplicht zijn om dynamische gegevens ter hergebruik aan te bieden. Echter, deze leden lezen ook dat de regering het wel aanmoedigt om dynamische gegevens beschikbaar te stellen via Application Programming Interfaces (APIs). Zij vragen hoe dit zich tot elkaar verhoudt en of de regering bijvoorbeeld gaat monitoren hoe organisaties met het aanbieden van dynamische gegevens omgaan in het kader van de Who en aan de hand daarvan al dan niet extra stappen wil zetten.

Overheidsorganisaties hebben geen harde verplichting om uit eigen beweging dynamische gegevens voor hergebruik aan te bieden, maar dit wordt wel aangemoedigd via de hiervoor genoemde inspanningsverplichting. Indien een overheidsorganisatie van een burger of bedrijf een concreet verzoek krijgt tot het beschikbaar stellen van dynamische data, zijn zij echter wel verplicht om daarover een besluit te nemen. Bij een afwijzing van dat verzoek kan een aanvrager een bezwaar- en/of beroepsprocedure starten. Onder de Open data richtlijn geldt een rapportageverplichting. In dat verband zal na de inwerkingtreding van de Who een uitvraag worden gedaan naar hergebruik van dynamische gegevens.

4. Tarieven

De leden van de SP-fractie lezen dat, door deze wijziging, onderzoeksgegevens uit publiek gefinancierd wetenschappelijk onderzoek herbruikbaar worden gemaakt. Dat is een goede zaak. Wel willen deze leden voorkomen dat informatie voortvloeiend uit publiek gefinancierd onderzoek wordt ingezet door private bedrijven om deze kennis te privatiseren en toekomstig publiek gefinancierd onderzoek stil te leggen om hun marktpositie te versterken. Kan de regering garanderen dat door het intellectueel eigendomsrecht er geen publieke informatie wordt geprivatiseerd waardoor eventueel publiek gefinancierd onderzoek stil komt te staan?

Wanneer onderzoeksgegevens als open science worden aangeboden, gebeurt dat doorgaans onder een open licentie. Zo'n licentie biedt hergebruiker veel vrijheid om met de gegevens te doen wat zij willen. Zo'n licentie is echter slechts een gebruiksrecht, niet een overdracht van de intellectuele eigendomsrechten. Die rechten blijven bij de oorspronkelijke aanbieder. Afnemers van de gegevens kunnen dit soort open data dus niet achteraf privatiseren, oftewel de gegevens blijven evenzeer beschikbaar voor publiek gefinancierd onderzoek.

4.1 Tariefregels per type organisatie

De leden van de CDA-fractie lezen dat de eerste HVD-uitvoeringsverordening van de Europese Commissie nog niet van toepassing is op overheidsondernemingen, en zou dat wel zo zijn dan kan de Europese Commissie voor bepaalde gegevenssets een uitzondering opnemen. Deze leden vragen wat het standpunt is van de regering ten aanzien van de

HVD-uitvoeringsverordening, of deze van toepassing zou moeten zijn op overheidsondernemingen en zo ja, voor welke gegevenssets zou moeten gelden dat zij niet kosteloos ter beschikking hoeven te worden gesteld. De thema's waarop de HVD-uitvoeringsverordening betrekking heeft (geospatiale data, aardobservatie en milieu, meteorologische data, statistiek, bedrijven en eigendom van bedrijven, en mobiliteit) betreffen voor het overgrote deel gegevens die reeds bij publieke organisaties liggen. Alleen het thema «mobiliteit» leent zich eventueel voor uitbreiding met data van overheidsondernemingen. De huidige lijst is beperkt tot «vervoersnetwerken» die ook onder de Inspire-richtlijn vallen. Actuele vervoersbewegingen van openbare vervoerders zouden zich mogelijk nog lenen als hoogwaardige gegevensset. Tegelijkertijd zijn die gegevens doorgaans al als open data beschikbaar, dus het is de vraag of aanwijzen van die datasets voor Nederland veel meerwaarde heeft. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat kosteloze beschikbaarstelling van die gegevens concurrentieverstorend zou werken, kosteloze beschikbaarstelling zou daarom het uitgangspunt moeten zijn.

5. Exclusieve rechten

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht wil delen van de reeds bestaande exclusieve rechten ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie.

Zoals in het voorgaande antwoord op een vraag van de leden van de PvdA en GL fracties aan de orde kwam, is de regering niet bekend met exclusieve rechten. Uit de Impactanalyse Europese Open Data Richtlijn van de VNG van 2020 blijkt dat op dat moment geen van de ondervraagde gemeenten exclusieve overeenkomsten hadden lopen.¹⁴ Daarnaast dienen onder de Who (artikel 7, vijfde lid) overheidsorganisaties dergelijke arrangementen te publiceren in een publicatieblad, maar de regering zijn zulke publicaties niet bekend.

6. Overige wijzigingen

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de regering het standpunt deelt dat de FAIR-principes¹⁵ opgenomen dienen te worden in de richtlijn of het wetsvoorstel.

Met het wetsvoorstel worden de FAIR-beginselen opgenomen in de begripsomschrijving in artikel 1, eerste lid, van de Who. Er is voor gekozen om de beschrijving summier te houden, zodat de open science-community ruimte houdt om daaraan nadere invulling te geven.

6.1 Open source software

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vinden het een positieve ontwikkeling dat er een inspanningsverplichting komt om zoveel als mogelijk open source software te ontwikkelen. Maar wat zijn de gevolgen van deze veranderingen op reeds ontwikkelde software die niet open source is? Wordt er van de originele ontwikkelaar verwacht, bij aanvraag van een publiek gefinancierde programma, dat deze wordt aangepast. Reeds lopende afspraken en contracten worden door dit wetsvoorstel niet doorbroken. Maar op het moment dat een overheidsorganisatie of overheidsonderneming opnieuw een beslissing moet nemen over de financiering van software, moet in dat stadium wel worden overwogen in

¹⁴ https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/definitief_rapport_impactanalyse_who_v1.0.pdf

¹⁵ FAIR-principes: Findable (vindbaar), Accessible (toegankelijk), Interoperable (uitwisselbaar) en Reusable (herbruikbaar). Bron: www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/open-science/fair-principes

hoeverre open source een optie is. In de Kamerbrief uit 2020 over dit onderwerp is het beleid toegelicht:¹⁶

«Het uitgangspunt (...) is dan ook: «open, tenzij». Mijn oproep aan overheden is om de broncode vrij te geven, tenzij er gegronde redenen zijn om het niet te doen, bijvoorbeeld als de belangen van nationale of openbare veiligheid zich daartegen verzetten of de benodigde vertrouwelijke werkwijze van de overheid, denk aan opsporing en toezicht, worden geschaad. Dit moet goed doordacht en uitgewerkt zijn. Daarnaast dienen overheidsorganisaties per geval in te schatten of de maatschappelijke baten van openstelling ten minste opwegen tegen de kosten van het vrijgeven van de broncode. Het vrijgeven van de bestaande code vraagt behoorlijk wat investeringen. In dat geval kan het raadzamer zijn om open source vooral in te zetten bij het bouwen van nieuwe systemen. Bij het afwegen van de kosten en baten is het verder van belang om scherp te hebben welke doelen en baten worden beoogd.»

Dit beleid is nog steeds geldig, met als verschil dat deze «oproep» met het wetsvoorstel verandert in een wettelijke inspanningsverplichting.

7. Wijzigingen in andere wetten en samenloop

De leden van de CDA-fractie vragen naar de samenloop van dit wetsvoorstel met de Datavisie Handelsregister waaraan op dit moment wordt gewerkt. Een onderdeel daarvan is de financieringssystematiek van het Handelsregister. Concreet vragen deze leden of het onderhavige wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de Kamer van Koophandel (KvK) een minder hoge bijdrage mag vragen van grootverbruikers van data uit het Handelsregister.

De tariefregels voor «normale» gegevens die de KvK aanbiedt, worden met dit wetsvoorstel inhoudelijk nauwelijks gewijzigd. Zowel de huidige Who als de voorgestelde wijziging schrijven voor dat de kosten voor het hergebruik in een bepaalde verhouding staan tot de kosten die de KvK daadwerkelijk zelf moet maken. Voor zover grootverbruikers voor de KvK duurder zijn, kan dat dus logischerwijze leiden tot het vragen van een hogere bijdrage. Het ligt anders voor Handelsregisterdata die in de HVD-uitvoeringsverordening worden aangemerkt als «specifieke hoogwaardige gegevensset». Deze gegevens moeten in principe kosteloos beschikbaar worden gemaakt, ongeacht of de afnemer een grootverbruiker of kleinverbruiker is. Wel kan de KvK bijvoorbeeld redelijke gebruiksvoorwaarden opleggen. De KvK moet een redelijke inspanning leveren om te zorgen voor voldoende bandbreedte zodat organisaties gegevens kunnen downloaden, maar een hergebruiker moet het systeem ook niet onevenredig zwaar belasten.

De leden van de D66-fractie lezen dat een reden dat de wijzigingen in de Who niet worden toegepast op de BES-eilanden is dat dit wetsvoorstel in een vergevorderd stadium was voordat het principe «comply or explain» in werking trad. Deze leden vinden dat dit onvoldoende is onderbouwd. Kan de regering een inhoudelijke reden geven waarom er wordt gekozen om deze wijzigingen in regelgeving niet in de BES-eilanden in te voeren en aangeven in hoeverre de huidige wetgeving in de BES-eilanden verschilt van de toekomstige situatie in Nederland?

De keuze om dit wetsvoorstel nog niet gelijktijdig in Caribisch Nederland in te voeren, is niet principieel van aard, maar praktisch. Nederland loopt achter met de implementatie van de Open data richtlijn; om die reden is het wenselijk om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Om dat proces niet te vertragen, zijn, zoals gebruikelijk is bij EU-implementatie, in het voorstel geen zaken opgenomen die niet nodig zijn om aan onze EU-rechtelijke verplichting te voldoen. Toepassing van

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr 676, p.2.

dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland behelst veel meer dan slechts de wettelijke bepaling dat de wet in Caribisch Nederland van toepassing is. Het is niet zeker of de Who voldoende aansluit op de Caribische regelgeving om zomaar van toepassing te verklaren, waarschijnlijk zijn daarvoor diverse aanpassingen nodig. Het onderzoeken en toepassen daarvan vraagt veel afstemming en overleg met de besturen van Caribisch Nederland. Daarnaast is het ook de vraag of deze wetgeving en de voorbereiding daarop voor Caribisch Nederland uitvoerbaar is. De regering herkent echter dat hergebruik van overheidsinformatie ook in Caribisch Nederland toegevoegde waarde kan hebben en nagestreefd moet worden. De mate waarin en de manier waarop moet echter nog nader worden onderzocht en uitgewerkt. In de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren wordt daarom opgenomen dat dit verkend zal worden. Het doel is om uiteindelijk te komen tot een (apart) wetsvoorstel waarin hergebruikwetgeving en mogelijk ook openbaarheids- en bekendmakingswetgeving zoveel mogelijk in Caribisch Nederland van toepassing wordt.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) gewijzigd zal worden en dat het systeem van weigeringsgronden uit de procedure van de Wet open overheid (Woo) zal worden toegepast. Deze leden begrijpen deze keuze niet goed. Waarom kiest de regering ervoor om deze Woo-procedure te volgen, aangezien de Who gaat over openbare informatie, en een verzoek om hergebruik niet kan weigeren?

De regering gaat er vanuit dat de SP met deze vraag doelt op adviespunt 7c van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State. De Afdeling vraagt zich daarin af waarom de zienswijzeprocedure, die is afgeleid uit de Woo, niet uit de Who wordt geschrapt. De Afdeling stelt daarbij dat de weigeringsgronden van de Woo niet van toepassing zijn, omdat het om reeds openbare documenten gaat. Daarmee kan een zienswijzeprocedure naar de opvatting van de Afdeling niet tot een andere uitkomst leiden en hoogstens voor nodeloze vertraging zorgen. De regering ziet dat echter anders. Inderdaad zijn de Woo-weigeringsgronden niet van toepassing in een Who-verzoek. In een zienswijzeprocedure op grond van de Who wordt echter niet gekeken naar de Woo-weigeringsgronden, maar naar het toepassingsbereik van de Who zelf en naar de voorwaarden die aan eventueel hergebruik kunnen worden gesteld. Zo kan het zijn dat een overheidsorganisatie voornemens is om bepaalde documenten vrij beschikbaar te stellen voor hergebruik, maar dat uit een zienswijzeprocedure blijkt dat een andere persoon of organisatie het auteursrecht op die documenten heeft. In dat geval is de Who niet van toepassing en moet het verzoek worden afgewezen. Ook kan een belanghebbende van wie de gegevens oorspronkelijk afkomstig zijn bezwaar hebben tegen bepaalde vormen van hergebruik. Om die redenen is ervoor gekozen om de zienswijzeprocedure te laten staan.

7.1 Wet open overheid en de Wet openbaarheid van bestuur

7.1.1 Verhouding

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de Who ziet op het hergebruiken van informatie die reeds openbaar is. Echter, deze leden zien een risico met betrekking tot het feit dat met deze wet organisaties ervoor zorg moeten dragen dat hun documenten worden ontworpen en vervaardigd op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt. Deze leden constateren dat deze zorgplicht er in de praktijk toe kan leiden dat de Who niet meer in afhankelijkheid van het openbaarheidsregime functioneert, maar juist als stuwende kracht voor een steeds verdergaand openbaarheidsregime. Zij vragen of de regering wil reflecteren op deze constatering.

De betreffende zorgplicht kan er inderdaad toe leiden dat er een grotere voorraad ontstaat van documenten die geschikt zijn voor openbaarheid, die vervolgens daadwerkelijk openbaar worden gemaakt. De bedoeling is echter vooral dat ontwerpkeuzes aan de voorkant ertoe leiden dat behandeling van Who-verzoeken in een later stadium minder ingewikkeld worden en dat overheidsorganisaties daarmee uiteindelijk tijd en kosten kunnen besparen.

7.2 Mededingingswet (Wet markt en overheid)

De leden van de VVD-fractie vragen of door deze data richtlijn concurrentie wordt gecreëerd vanuit de overheid richting de markt. Wordt hiermee ook de Wet markt en overheid overtreden?

De Who ziet alleen op gegevens die voortkomen uit de publieke taken van die overheidsorganisaties. Indien de organisatie diens eigen gegevens vervolgens ook hergebruikt als basismateriaal voor commerciële activiteiten, moeten die gegevens onder precies dezelfde voorwaarden ook aan andere afnemers beschikbaar worden gesteld. Op die manier wordt voor commerciële handelingen een gelijk speelveld gecreëerd. De Wet markt en overheid wordt niet overtreden. Artikel 25i, eerste lid, daarvan kent een specifieke uitzondering voor het aanbieden van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitoefening van publiek-rechtelijke bevoegdheden.

7.3 Data governance verordening

De leden van de CDA-fractie vragen of inmiddels al meer duidelijkheid is over de relatie van de Who tot de Data Governance Act (DGA) en in hoeverre het genoemde onderzoek al is afgerond.

Met genoegen kan ik u melden dat het betreffende onderzoek is afgerond en dat inmiddels meer duidelijk is over de relatie tussen de Who en de DGA. Inmiddels heeft dat ook geleid tot het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening, die in de ministerraad van 6 oktober jl. is aangenomen. Het voorstel zal op zeer korte termijn aan uw Kamer worden gezonden. In het onderzoek zijn een vijftal grondslagen gevonden die aansluiten op hoofdstuk II van de DGA, te weten artikel 5.7, tweede lid, van de Woo, artikel 41 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek, artikel 3.13 van de Wet basisregistratie personen, artikel 22 van de Wet politiegegevens en artikel 15 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het gaat allemaal om situaties met gegevens die te gevoelig zijn om als open data naar buiten te brengen, maar waarbij hergebruik in beperkte kring voor bepaalde vormen van onderzoek wel mogelijk is gemaakt. De verwachting is dat hergebruikers doorgaans primair een beroep zullen doen op de Who, omdat het hergebruik van gegevens onder de Who minder restrictief is geregeld. Onderzoekers zullen echter in veel gevallen een aanvullend beroep kunnen doen op hergebruik als bedoeld in de DGA, om daarmee toegang te krijgen tot anderszins niet-toegankelijke gegevens. Voor een uitgebreidere toelichting, verwijs ik u naar paragraaf 4.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening.

8. Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor overheidsorganisaties

De leden van de D66-fractie constateren dat de kosten voor het verstrekken van gegevens door overheidsorganisaties zoals gemeenten of waterschappen voor de rekening komen van het Rijk. Hoe is dit in de gevallen voor onderzoeks- of onderwijsinstellingen?

Waar nodig kennen de Gemeentewet en de Provinciewet inderdaad voorzieningen, terwijl waterschappen een eigen wijze kennen om in financiering te voorzien. Voor onderzoeks- of onderwijsinstellingen geldt dat meerkosten om onderzoeksgegevens aan te bieden voor hergebruik, als zodanig niet structureel worden gecompenseerd. In veel gevallen, echter, volgt de verplichting om onderzoeksgegevens zo open en FAIR mogelijk beschikbaar te stellen uit de subsidievoorwaarden van de publieke onderzoeksfinancier. In zo'n geval draagt de subsidie zelf bij aan de compensatie van de kosten. Verder heeft de Minister van OCW voor de komende tien jaar € 184 miljoen beschikbaar gesteld om de ontwikkeling van Open Science te ondersteunen.¹⁷ Open Science betreft overigens ook niet een beweging die van bovenaf wordt opgelegd, maar een brede internationale beweging binnen de wetenschap zelf. Een groot aantal instanties heeft daartoe op 29 maart van dit jaar het convenant van het Regieorgaan Open Science NL ondertekend.¹⁸

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering kan verduidelijken hoe de toepassing van de Who in relatie staat tot het beleid van actieve openbaarmaking in de Woo.

Indien een overheidsorganisatie op grond van de Woo tot openbaarmaking overgaat, door hetzij actieve openbaarmaking, of vanwege openbaarmaking op verzoek, moet de overheidsorganisatie vervolgens op grond van de Who beoordelen of er een verplichting is tot het actief beschikbaar maken van die gegevens voor hergebruik (in machineleesbaar vorm, met zo min mogelijk beperkende rechten, etc.), of slechts een inspanningsverplichting. De (inspannings)verplichtingen uit beide wetten vullen elkaar dus aan.

Daaraan voorafgaand kent het wetsvoorstel ook een inspanningsverplichting voor organisaties om documenten te ontwerpen en vervaardigen op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt. De bedoeling is dat dit ertoe leidt dat de drempel om informatie openbaar te maken en vervolgens herbruikbaar aan te bieden, lager wordt.

De leden van de CDA-fractie danken de regering dat zij gehoor geeft aan de wens van medeoverheden om hen te ondersteunen bij de uitvoering van de Who.

De leden van de CDA-fractie vragen of al meer duidelijk is over de publicatie van de HVDL en de administratieve en budgettaire gevolgen hiervan voor betreffende organisaties.

In het voorjaar van 2023 zijn overheidsorganisaties die mogelijk geraakt worden door de HVDL-uitvoeringsverordening, verzocht om een impactanalyse uit te voeren om hiermee de administratieve en eventuele budgettaire gevolgen voor de organisatie in kaart te brengen. De rode draden uit deze impactanalyses zullen later dit jaar worden gedeeld met de betreffende organisaties.

Organisaties worden inhoudelijk ondersteund bij de implementatie van de HVDL, onder meer door een handreiking, kennissessies en technische en inhoudelijke advisering.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn bezorgd over de verschillende commerciële toepassingen van overheidsinformatie die onder deze richtlijn mogelijk worden (zie ook artikel 1.3 «Achtergrond»). Enerzijds erkennen deze leden de waarde van het transparant en toegankelijk maken van data vergaard met publiek geld; anderzijds verwachten zij dat het vooral grote, kapitaalkrachtige bedrijven zijn die deze data zullen opvragen en gebruiken voor een commercieel doel. Zij

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1027, p. 1

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1027.

zijn kritisch op het voornamelijk economische en technologische doel van hergebruik, aangezien dit een vrijblijvende overheidsbijdrage levert aan commerciële ontwikkelingen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties constateren dat het bovendien capaciteit en (uitvoerings)kosten vraagt die vervolgens vooral ten goede komen van bedrijven, op kosten van het Rijk – en dus de belastingbetaler. Is dat wel een gerechtvaardigde inzet van middelen? Vindt de regering dat de voordelen van deze aanpassingen evenwichtig verdeeld zijn over burgers en bedrijven? Vindt de regering elk hergebruik van open data door derden even wenselijk? Zo niet, welke garanties zijn ingebouwd om hergebruik voor maatschappelijke doelen te stimuleren en hergebruik voor enkel commerciële doelen te ontmoedigen? Welke voorwaarden worden er gesteld aan derden die voor een commercieel doel data hergebruiken? Worden aanvragen van derden buiten Nederland aan dezelfde criteria gehouden als derden binnen Nederland? Heeft dat gevolgen voor de controle op deze aanvragen? Verder, ziet de regering risico's in het aanbieden van dynamische gegevens aan bedrijven en ontwikkelaars, aangezien overheden nog weinig ervaring hebben met de hiervoor te ontwikkelen API's (zie artikel 1.3: «De Commissie stelt vast dat op Europese schaal het real-time aanbieden van dynamische data door openbare lichamen met gebruik van [API's] nog zeldzaam is»)?

Het primaire doel van de Open data richtlijn is om te zorgen voor een groot aanbod van beschikbare open data. Een belangrijk kenmerk van open data is dat deze niet achter slot en grendel kunnen verdwijnen en dus voor iedereen beschikbaar zijn en blijven. Het zou kunnen dat bedrijven de meeste tijd en middelen hebben om hier goed gebruik van te maken, maar de inschatting van de Europese Commissie is dat Open data vooral het MKB ten goede zal komen. Bedrijven leveren over het algemeen ook producten die aan burgers worden verkocht, waardoor burgers ook via die route profiteren van open data. Tegelijkertijd moet ook het gebruik door wetenschappers, journalisten en hobbyisten, en de meerwaarde die daaruit voortvloeit voor burgers niet worden onderschat. Naast deze meerwaarde in de vorm van producten en technologie, is de inschatting ook dat de economische meerwaarde van Open data zoveel groter is dan de kosten ervan, dat deze kosten ruimschoots worden gecompenseerd via de hogere belastinginkomsten die een grotere economie oplevert. In alle gevallen zal de belastingbetaler er dus op vooruit gaan.

De regering heeft voorts geen bezwaar tegen puur commercieel hergebruik van open data, zolang daarmee geen regels en normen worden overtreden. Mochten er AI-toepassingen worden ontwikkeld op basis van deze open data, dan zal daarvoor de Europese AI-verordening gaan gelden. Anders dan nadere voorwaarden met het oog op de bescherming van persoonsgegevens, volgen uit dit wetsvoorstel geen vaste voorwaarden die aan hergebruikers moeten worden gesteld. Wel volgt uit het wetsvoorstel (en de Open data richtlijn) dat voorwaarden aan derden binnen Nederland gelijk moeten zijn aan voorwaarden aan derden buiten Nederland. Alleen niet-gevoelige gegevens kunnen overigens beschikbaar worden gesteld als open data. De afname van Open data wordt in principe ook niet gecontroleerd.

Ten aanzien van het aanbieden van dynamische gegevens moet inderdaad gesteld worden dat de overheid daarmee nog niet zoveel ervaring heeft. Dat betekent dat hiermee geëxperimenteerd zal moeten worden om te ontdekken wat wel en niet werkt. Hiervoor geldt, zoals hiervoor aan de orde kwam, geen harde verplichting maar een inspanningsverplichting. Omdat ook de regels over dynamische gegevens pas van toepassing zijn nadat al is besloten dat de gegevens in kwestie openbaar zijn, ziet de regering daarin geen bijzonder grote risico's. Indien immers blijkt dat een dynamische gegevensstroom keerzijden heeft, kan deze datastroom weer worden uitgezet.

9. Regeldruk (voor burgers en bedrijven)

De leden van de D66-fractie lezen dat er een ruwe schatting wordt gemaakt van de baten voor het mkb in Nederland van 1 tot 30 miljard euro per jaar. Deze marge is erg groot. Kan de regering hier een verdere specificering in maken?

Deze cijfers zijn afgeleid uit een rapport van de TU Delft, waarin de resultaten van diverse andere onderzoeken over dit onderwerp worden aangehaald. De laagste schatting volgt uit een rapport uit 2006.¹⁹ De hoogste schatting volgt uit een rapport uit 2013.²⁰ Verschillen in deze schattingen kunnen te maken hebben met verschillen in definities (bijvoorbeeld van wat er precies onder «open data» wordt verstaan), uiteenlopende meetmethoden, de mate waarin bredere maatschappelijke voordelen die niet direct economisch meetbaar zijn, worden meegenomen en uiteenlopende prognoses over de toekomst. Het blijft uiteraard echter onmogelijk om de toekomst accuraat te voorspellen. Dit verklaart de grote marge.

Verder vragen de leden van de D66-fractie wat dit wetsvoorstel precies betekent voor lagere overheden, zoals gemeenten. Kan de regering een inschatting maken van de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt? Gezien het lage aantal verzoeken om hergebruik dat gemeenten binnenkrijgen²¹ en het feit dat dit aantal door de wijziging van de Who naar verwachting niet significant zal toenemen, is het de verwachting dat de uitvoeringskosten relatief laag zullen zijn voor lagere overheden. Daarbij mogen instellingen belast met een publieke taak, waaronder ook lagere overheden, maximaal marginale verstrekingskosten rekenen. In het kader van mogelijke (financiële) impact heeft de VNG in 2022 een subsidie ontvangen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de gewijzigde Who. Onderdeel van deze subsidie is ook het uitvoeren van een impactanalyse (en ondersteuning bij implementatie) voor de High Value Datalist (HVDL) voor gemeenten en het in kaart brengen van eventuele additionele administratieve en budgettaire lasten.

De leden van de PvdA- en GroenLinks fracties zien dat de schattingen van de waarde van open data voor de informatie-economie gigantisch uiteenlopen. Kan de regering uitleggen waar dit grote verschil vandaan komt?

Schattingen met betrekking tot het (sociaal-)economisch potentieel van open data binnen de EU en/of Nederland kunnen sterk uiteenlopen. Dit kan te maken hebben met verschillen in definities (bijvoorbeeld van wat er precies onder «open data» wordt verstaan²²), uiteenlopende meetmethoden, de mate waarin bredere maatschappelijke voordelen die niet direct economisch meetbaar zijn, worden meegenomen en uiteenlopende prognoses over de toekomst.

10. Privacy en andere grondrechten

De leden van de SP-fractie delen de kritiek van de Raad van State dat het onduidelijk is in welke gevallen en bij welke bijzondere wetten persoonsgegevens wel hergebruikt mogen worden. Kan de regering hierop

¹⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=1199.

²⁰ https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Open%20data%20Unlocking%20innovation%20and%20performance%20with%20liquid%20information/MGI_Open_data_FullReport_Oct2013.pdf.

²¹ Zie ook: https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/definitief_rapport_impactanalyse_who_v1.0.pdf

²² Ter illustratie: in sommige studies wordt, naast open overheidsinformatie, ook de open data van private partijen meegenomen.

reflecteren? Deze leden zijn blij dat de kritiek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is overgenomen, en dat extra maatregelen over de bescherming van persoonsgegevens zijn toegevoegd. Toch blijft de wet onduidelijk over de uitzonderingen wanneer persoonsgegevens wel voor hergebruik beschikbaar zijn. Zou de regering deze uitzonderingen kunnen toelichten en voorbeelden kunnen geven?

Graag beantwoord ik deze vraag van de leden van de SP-fractie als volgt. Wat in de Open data richtlijn en het wetsvoorstel «hergebruik» wordt genoemd, hangt samen met wat in de AVG wordt aangeduid als «verdere verwerking».

Het wetsvoorstel onderscheidt persoonsgegevens in de openbare registers van andere openbare persoonsgegevens. Op niet-openbare gegevens is de Who immers niet van toepassing. Persoonsgegevens in openbare registers worden uitgesloten van de werking van dit wetsvoorstel. Of verdere verwerking van die gegevens mogelijk is, moet worden bepaald op basis van de AVG en de wet die aan het betreffende register ten grondslag ligt. Dat valt verder buiten de scope van de Who. Voor andere openbare persoonsgegevens geldt dat zij op basis op een eigen grondslag openbaar zijn gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan gegevens die onder de Woo openbaar worden gemaakt. Eventueel hergebruik van die gegevens moet verenigbaar zijn met de doeleinden waarvoor de gegevens openbaar zijn gemaakt. Artikel 6, vierde lid, van de AVG biedt het kader om die verenigbaarheid te toetsen. Vormen van hergebruik die verenigbaar zijn, zijn toegelaten. Daarnaast is verdere verwerking toegestaan met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden. Zulke verdere verwerking – en dus hergebruik – is volgens de AVG toegestaan. Tot slot is verdere verwerking – en dus hergebruik – ook toegestaan wanneer de hergebruiker een beroep kan doen op een andere verwerkingsgrondslag onder de AVG, zoals een gerechtvaardigd belang dat zwaarder weegt dan de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene tot bescherming van persoonsgegevens. Dit zal uitzonderlijk zijn, zeker bij puur commercieel hergebruik of hergebruik waarvan de betrokkene last ondervindt. Hergebruik voor reclaimedoeleinden mag dus niet.

Wanneer gegevens die onder de Woo worden aangeboden, goed zijn geanonimiseerd of op zo'n manier gepseudonimiseerd dat een hergebruiker daar geen persoonsgegevens uit kan afleiden, zijn deze gegevens voor die hergebruiker geen persoonsgegevens meer. Dan is vrij hergebruik toegestaan, mits de hergebruiker daar direct noch indirect persoonsgegevens uit afleidt.

Om het voorgaande voor aanbieders en afnemers van gegevens voor hergebruik overzichtelijk en begrijpelijk te maken, zal aan dit onderwerp ruimschoots aandacht worden besteed in de update van de Handleiding Who die algemeen ter beschikking zal worden gesteld.

10.1 Context

De leden van de PvdA- en GroenLinks fracties vragen hoe het kan dat «het belang van openbaarheid en hergebruik» zwaarder weegt dan de bescherming van (gepseudonimiseerde) persoonsgegevens, als de Staatssecretaris zelf aangeeft dat dit voorstel voornamelijk economische doeleinden gaat dienen? Heeft de regering bij het doorvoeren van deze wijzigingen advies aangevraagd of gekregen van mensenrechtenorganisaties of privacywaakhonden met betrekking op het recht op privacy? Kan zij deze adviezen op hoofdlijnen delen? Hoe worden deze organisaties betrokken bij de verdere implementatie van dit voorstel?

Het door de leden van de PvdA- en GroenLinks fracties aangehaalde citaat gaat over documenten zoals rechterlijke uitspraken. Rechtspraak moet openbaar zijn om controleerbaar te zijn, zoals ook volgt uit artikel 121 van

de Grondwet. Er is daarom een eigen grondslag om deze gegevens openbaar te maken. In hun schriftelijke vorm moeten deze uitspraken vervolgens ook voor een ieder beschikbaar zijn, zodat de rechtsgeleerdheid weet hoe de wet door de rechter wordt uitgelegd. Toonaangevende uitspraken worden vaak opgenomen in jurisprudentiebundels die door de praktijk en in het onderwijs kunnen worden gebruikt. Het maken van deze jurisprudentiebundels is doorgaans een commerciële aangelegenheid en daar is op zichzelf geen bezwaar tegen. Hier weegt het belang van openbaarheid en hergebruik dus zwaarder dan dat van de bescherming van persoonsgegevens. Althans in de zin dat het belang van de bescherming van persoonsgegevens niet zo zwaar weegt dat daarom de rechtspraak achter gesloten deuren plaats moet vinden. Uiteraard betekent dit niet dat vervolgens alle vormen van hergebruik opwegen tegen de bescherming van persoonsgegevens. Indien gegevens uit een rechterlijke uitspraak tot personen herleidbaar zouden kunnen zijn, mogen deze niet worden gebruikt om de betrokken vervolgens thuis lastig te vallen of hen reclame toe te sturen. Het belang van openbaarheid en hergebruik weegt dan geenszins zwaarder dan dat van de bescherming van persoonsgegevens.

Gedurende het wetgevingstraject is aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) advies gevraagd. Dit advies is bijgevoegd als bijlage bij de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.²³ In het advies gaf de AP aan dat het één bezwaar had tegen het wetsvoorstel zoals dat toen luidde en één opmerking. Het bezwaar hield in dat het concept volgens de AP onvolledige grenzen stelde aan de herbruikbaarheid van persoonsgegevens in de openbare registers. De AP adviseerde om dit bezwaar weg te nemen door in het wetsvoorstel als hoofdregel op te nemen dat hergebruik van persoonsgegevens in de openbare registers is uitgesloten. In specifieke wetgeving kan bepaald worden dat in afwijking hiervan hergebruik van bepaalde persoonsgegevens is toegestaan onder nader te bepalen beperkingen en voorschriften. Dit advies is in het wetsvoorstel volledig overgenomen.

De opmerking van de AP had betrekking op de bepalingen in het concept-wetsvoorstel rondom het uitvoeren van gegevensbeschermings-effectbeoordelingen (DPIA's) en anonimisering. In dat concept waren nog nadere regels over het uitvoeren van DPIA's opgenomen. Naar het oordeel van de AP was dit echter een herhaling van bepalingen die al in de AVG staan. Op advies van de AP zijn deze bepalingen daarom geschrapt en is in plaats daarvan in de toelichting verwezen naar de relevante verplichtingen uit de AVG. Ten aanzien van het duurzaam anonimiseren van persoonsgegevens, stelde de AP voor om ook daar in de toelichting nader op in te gaan. Daaraan is gehoor gegeven in paragraaf 11.8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Verder wordt op dit moment gewerkt aan een update van de Handleiding Who, waarin ook aandacht wordt besteed aan anonimisering.

Indien een overheidsorganisatie voornemens is om gegevens openbaar en herbruikbaar te maken, en daar risico's voor de bescherming van persoonsgegevens aan kleven, moet de organisatie in kwestie daarop een DPIA uitvoeren. Indien uit de DPIA blijkt dat er hoge privacyrisico's aan zitten, dan moet de organisatie op grond van artikel 36 van de AVG de AP voorafgaand raadplegen. Op die manier wordt de AP betrokken bij de verdere uitvoering van dit wetsvoorstel.

10.2 Uitgangspunt richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het verbod op het hergebruik van persoonsgegevens zich verhoudt tot de Open Data Richtlijn.

²³ Kamerstukken II 2022/23, 36382, bijlage bij nr. 3.

Het is goed om te benoemen dat het wetsvoorstel geen algemeen verbod op het hergebruik van persoonsgegevens kent, maar dat het verbod zich beperkt tot gegevens die zich bevinden in openbare registers, althans dat de Who daarop niet meer van toepassing is. De Open data richtlijn laat veel ruimte om persoonsgegevens te beschermen. Zo stelt overweging 52 bij de richtlijn dat deze niet van invloed is op de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens uit hoofde van de Uniewetgeving als de AVG en de alle aanvullende bepalingen van nationaal recht. Daarnaast stelt artikel 1, tweede lid, onderdeel h, van de richtlijn dat deze niet van toepassing is op:

- documenten waartoe de toegang uit hoofde van de toegangsregelingen uitgesloten of beperkt is op grond van de bescherming van persoonsgegevens; en
- gedeelten van documenten die uit hoofde van die regelingen toegankelijk zijn, maar persoonsgegevens bevatten:
 - waarvan het hergebruik wettelijk onverenigbaar is verklaard met het recht betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, of;
 - waarvan het hergebruik wettelijk is aangemerkt als een ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, met name in overeenstemming met het Unierecht of het nationale recht betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

Het buiten toepassing verklaren van de Who op persoonsgegevens in de openbare registers, is zo'n maatregel.

10.3 Niet-persoonsgegevens, geanonimiseerde gegevens en persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie vragen of de registerhouders van openbare registers voorbereid zijn op een verbod op het hergebruik van persoonsgegevens. Veel data zijn onderdeel van een bredere registratie. Zijn registerhouders toegerust om persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens in deze registers functioneel te scheiden? Wat zijn de gevolgen van het verbod op (de beschikbaarheid van) databestanden waarin persoonsgegevens zijn verwerkt?

Ook onder de huidige Who moeten registerhouders al terughoudend zijn met het aanbieden van persoonsgegevens voor hergebruik. Het wetsvoorstel maakt die regel voornamelijk dwingender en uitdrukkelijker. Het betekent niet altijd dat registerhouders de gegevens op een andere manier moeten gaan aanbieden. Als een register alleen uit persoonsgegevens bestaat, is het hele register niet beschikbaar voor hergebruik. Als het scheiden van persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens onevenredig veel inspanning kost, hoeft zo'n scheiding niet gemaakt te worden en geldt daarmee hetzelfde, namelijk dat het gehele register niet beschikbaar is voor hergebruik. Alleen als het scheiden van persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens goed te doen is, zal dat moeten plaatsvinden. In dat geval is dat voor de organisatie in kwestie niet problematisch. Het feit dat persoonsgegevens in de openbare registers per definitie niet onder de werking van de Who vallen, kan erin resulteren dat er minder van zulke databestanden beschikbaar komen. Echter kunnen dergelijke bestanden nog steeds beschikbaar worden gesteld door de registerhouder, indien het hergebruik aansluit bij de doeleinden van het register.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden wil delen van situaties waarin persoonsgegevens voor hergebruik kunnen worden aangeboden. Deze leden vragen daarnaast of de regering wil ingaan op het verschil met persoonsgegevens in openbare registers waarvoor het hergebruik expliciet wordt uitgesloten. Zij vragen of de

regering wil toelichten waarom in bepaalde gevallen het hergebruik van persoonsgegevens wel is toegestaan, maar waarom dat niet geldt voor persoonsgegevens in openbare registers.

Bij openbare registers is doorgaans sprake van direct herleidbare persoonsgegevens die verplicht in een register worden opgenomen met een specifiek doel voor ogen. Dat is op zichzelf een inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens en die moet zo beperkt mogelijk worden gehouden. Het aanbod van overige openbare persoonsgegevens is veel diverser en vereist daarom meer maatwerk. Om die reden is dat hergebruik niet principieel uitgesloten van de werking van de Who, maar moet meer afweging plaatsvinden. Daar komt bij dat «persoonsgegevens» een relatief begrip is en versleutelde gegevens daarmee soms voor de een persoonsgegevens betreffen en voor de ander niet, omdat deze laatste niet over de juiste gegevens beschikt om de gegevens te ontsleutelen. Een typisch voorbeeld waarbij het recht op hergebruik van persoonsgegevens vrij ver gaat, doet zich bijvoorbeeld voor bij rechterlijke uitspraken. Rechtspraak moet openbaar zijn om controleerbaar te zijn, zoals ook volgt uit artikel 121 van de Grondwet. In hun schriftelijke vorm moeten deze uitspraken vervolgens ook voor een ieder beschikbaar zijn, zodat de rechtsgeleerdheid weet hoe de wet door de rechter wordt uitgelegd. Toonaangevende uitspraken worden vaak opgenomen in jurisprudentiebundels die door de praktijk en in het onderwijs kunnen worden gebruikt. Het is evenwel niet uitgesloten dat informatie uit uitspraken herleidbaar is tot personen. Uiteraard betekent dit niet dat alle vormen van hergebruik zijn toegestaan, zoals hiervoor ook aan de orde kwam. Zo mogen de gegevens uit een rechterlijke uitspraak niet worden gebruikt om de betrokkenen vervolgens thuis lastig te vallen of hen reclame toe te sturen.

10.4 Openbaarheid via openbare registers

De leden van de VVD-fractie constateren dat volgens de memorie van toelichting enkele partijen hun zorgen hebben geuit over de voorgenomen inperking voor hergebruik van persoonsgegevens. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe zij in kaart heeft gebracht wat de maatschappelijke impact is van het uitsluiten van persoonsgegevens van de implementatiewet, aangezien deze toevoeging dateert van ná de internetconsultatie? Heeft de regering deze partijen gesproken? In hoeverre heeft de regering deze gesprekken meegewogen?

Ook onder de huidige Who moest al voorzichtig met het hergebruik van persoonsgegevens worden omgegaan. Het wetsvoorstel maakt die regel voornamelijk dwingender en uitdrukkelijker. Enkele partijen hebben inderdaad aangegeven dat zij deze ontwikkeling zorgwekkend vinden. Met hen heeft een overleg plaatsgevonden om na te gaan wat precies de door hun geschetste risico's en belangen zijn. Partijen gaven aan dat hergebruik van persoonsgegevens uit de openbare registers voor hen van belang is voor doeleinden van journalistiek onderzoek, rechtszekerheid in het economisch verkeer en controle op werkgevers. De uitkomsten uit dit gesprek zijn meegewogen in het wetsvoorstel, maar uiteindelijk is geconcludeerd dat het belang van de bescherming van persoonsgegevens in dit wetsvoorstel zwaarder moet wegen dan de andere belangen. Dat heeft niet zozeer te maken met de waarde van die belangen, maar met het karakter van het onderhavige wetsvoorstel. Het doel van dit wetsvoorstel is namelijk om meer open data beschikbaar te maken. Alleen ongevoelige data komen daarvoor echter in aanmerking. De persoonsgegevens in kwestie zijn te gevoelig om als open data te behandelen. Dat betekent niet dat er voor journalistiek onderzoek, rechtszekerheid in het economisch verkeer en controle op werkgevers geen oplossingen moeten worden gevonden, maar dat moet niet over de band van dit wetsvoorstel plaatsvinden. Op dit moment zijn het Ministerie van EZK en de KvK bezig met het ontwikkelen van een Datavisie, waarin wordt overwogen om

bepaalde partijen verdergaande toegang tot het Handelsregister te geven, juist om dergelijke maatschappelijke issues aan te pakken, zonder daarmee de bescherming van persoonsgegevens onnodig te riskeren. Naar het oordeel van de regering, moet een oplossing dus vooral daarin gezocht worden. Het onderhavige wetsvoorstel vormt daarvoor geen belemmering.

10.5 Anonimisering als proces

10.5.1 Wat wordt er van organisaties verwacht?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het staat met de revisie van de Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie en of de regering nog steeds voornemens is deze te publiceren voordat het wetsvoorstel in werking treedt. Deze leden hechten belang aan duidelijke en werkbare regels voor organisaties.

Recent is de werkgroep om deze Handleiding bij te werken van start gegaan. Doelstelling is inderdaad dat deze handleiding beschikbaar is voordat het wetsvoorstel in werking treedt. De regering hecht namelijk eveneens aan het belang van duidelijke en werkbare regels voor organisaties.

De leden van de CDA-fractie lezen dat een organisatie verschillende belangen tegen elkaar moet afwegen als uit een analyse blijkt dat hergebruik van gegevens kan leiden tot een reëel risico op heridentificatie. Deze leden vragen in hoeverre het in dit geval verstandig is om sowieso niet over te gaan tot hergebruik, aangezien heridentificatie negatieve gevolgen kan hebben voor individuele burgers.

Het is inderdaad heel goed mogelijk dat een organisatie na deze analyse tot de conclusie komt dat niet overgaan tot hergebruik de beste keuze is. Wanneer daarmee aan de AVG wordt voldaan, kan de regering dat alleen maar onderschrijven. Doorgaans gaat aan het aanbieden voor hergebruik echter openbaarmaking vooraf. Hergebruik betreft immers openbare gegevens. Bij de openbaarmaking heeft reeds een afweging van het belang van transparantie tegenover het belang van de bescherming van persoonsgegevens plaatsgevonden. De vervolgvraag is dan: nu de gegevens eenmaal openbaar zijn, wat mag de afnemer daar dan mee? Hergebruik dat aansluit bij het doel van transparantie, zoals gebruik voor journalistieke doeleinden, ligt wel in het verlengde van de openbaarmaking zelf en zal dus doorgaans wel moeten worden toegestaan. En vormen van hergebruik die niet leiden tot heridentificatie van burgers, noch op een andere manier negatieve gevolgen voor hen hebben, hoeven ook niet problematisch te zijn. Hierbij behoeft dus niet altijd van het beschikbaar stellen voor hergebruik te worden afgezien.

De leden van de D66-fractie constateren dat, naar aanleiding van het advies van AP, het wetsvoorstel is aangepast met een algeheel verbod op het hergebruik van persoonsgegevens. Er zijn maatschappelijke partijen die deze maatregel verstrekende maatschappelijke gevolgen voor persvrijheid, rechtszekerheid en ondernemerschap toedichten. Want, vrijwel alle data in registers bevatten persoonsgegevens. Er blijft vrijwel niets over van de essentie en geest van de Richtlijn. Bovendien zijn overheidsregisters niet ingericht voor een systeem van persoonsgegevens vs. niet-persoonsgegevens. Hoe kijkt de regering naar dit standpunt?

Het is goed om te benadrukken dat het wetsvoorstel geen algemeen verbod op het hergebruik van persoonsgegevens kent, maar dat het verbod zich beperkt tot gegevens die zich bevinden in openbare registers, althans dat de Who daarop niet meer van toepassing is. Het voorstel biedt wel ruimte om per register specifiek te bepalen welke vormen van hergebruik wel mogelijk zijn. Hiermee wordt meer maatwerk mogelijk gemaakt dat recht doet aan alle betrokken belangen. De regering moet

zich aan de AVG houden en het belang van de bescherming van persoonsgegevens zwaar laten wegen. Dat betekent niet dat aan persvrijheid, rechtszekerheid en ondernemerschap geen waarde wordt toegedicht, integendeel, maar dat dit niet altijd moet plaats vinden door toepassing van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel ziet namelijk op open data en open data kan alleen ongevoelige data zijn. Voor toegang met het oog op deze belangen, moet worden gekeken naar andere vormen van toegang. Op dit moment zijn het Ministerie van EZK en de KvK bezig met het ontwikkelen van een Datavisie, waarin wordt overwogen om bepaalde partijen verdergaande toegang tot het Handelsregister te geven, juist om dergelijke maatschappelijke issues aan te pakken, zonder daarmee de bescherming van persoonsgegevens onnodig te riskeren. Naar het oordeel van de regering, moet een oplossing dus vooral daarin gezocht worden. Het onderhavige wetsvoorstel vormt daarvoor geen belemmering. De inrichting van registers zal door het onderhavige wetsvoorstel in de meeste gevallen waarschijnlijk niet hoeven te veranderen. Ook onder de huidige Who is hergebruik van de meeste persoonsgegevens doorgaans uitgesloten, omdat dit niet verenigbaar is met de doeleinden van het register. Het nieuwe voorstel maakt het verbod dwingender en uitdrukkelijker.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2. Toepassingsbereik

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering andere maatregelen heeft overwogen dan het uitsluiten van persoonsgegevens. Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven of andere privacyregelgeving, zoals onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), niet al voldoende houvast biedt om de privacy van personen in overheidsregisters te borgen? Hoe kijkt de regering naar doelbinding als alternatief voor een verbod op het hergebruik van persoonsgegevens? In de huidige Who is opgenomen dat deze wet niet van toepassing is op «informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen». Dit komt in feite neer op het doelbindingsbeginsel van de AVG. In de toelichting bij de huidige Who wordt overigens al vermeldt dat daarbij voornamelijk gedacht wordt aan persoonsgegevens die zich in openbare registers bevinden. Het doelbindingsbeginsel zal er namelijk doorgaans toe leiden dat de Who niet van toepassing is op persoonsgegevens in de openbare registers. Het grootste verschil met het huidige wetsvoorstel is echter dat de formulering nu dwingender en uitdrukkelijker is gemaakt. Dit op advies van de AP. De AP was van oordeel dat de huidige Who teveel eigen afwegingsruimte aan registerhouders overliet en dat aan betrokken meer rechtszekerheid moest worden geboden. Het onderhavige wetsvoorstel laat ruimte om in de registerwetgeving zelf specifiek te regelen welke vormen van hergebruik wel mogelijk zijn. Het doel is dat dit zal leiden tot maatwerk dat recht doet aan alle betrokken belangen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van de inbreng van met name de AP en de KvK is besloten om in een nieuw artikel 2, lid 1, sub h, te bepalen dat persoonsgegevens die zich bevinden in openbare registers, niet voor hergebruik in aanmerking komen, tenzij bij of krachtens wet anders is bepaald. Deze leden hebben vragen over de maatschappelijke impact van deze bepaling. Zij ontvangen signalen dat er verschillende organisaties zijn die (persoons)gegevens uit openbare registers hergebruiken voor een specifiek maatschappelijk doel, zoals OpenSanctions.org en Openrechtspraak.nl. De leden van deze fractie vragen in hoeverre deze organisaties, die onder andere transparantie

bevorderen, geraakt worden door deze bepaling. Deze leden vragen of de regering wil toelichten of met deze bepaling de balans niet teveel doorslaat naar het belang van privacy, terwijl andere rechten onder druk komen te staan.

Ook onder de huidige Who moet al zeer terughoudend worden omgegaan met het hergebruik van persoonsgegevens in de openbare registers. Het nieuwe wetsvoorstel maakt die bepaling vooral uitdrukkelijker en dwingender. Het feit dat in het voorstel de Who buiten toepassing wordt verklaard op persoonsgegevens in de openbare registers, betekent overigens ook niet dat met die persoonsgegevens helemaal niets meer mogelijk is. Het betekent alleen dat dit buiten de scope van de Who valt en dat er dus geen recht op hergebruik als bedoeld in de Who bestaat. De vraag wat er dan precies wel en niet aan verdere verwerkingen is toegestaan, moet worden beantwoord aan de hand van de AVG en de wet waarin het betreffende register wordt gereguleerd. Openbare registers hebben hun eigen bestaansredenen en journalisten hebben onder de AVG eigen uitzonderingen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het wetsvoorstel een belemmering vormt voor dergelijke maatschappelijke doeleinden. Verder laat het wetsvoorstel ruimte om in de wetgeving bij het betreffende register in meer detail te regelen wat er wel en niet mogelijk is. Daarnaast sluit het wetsvoorstel ook niet uit dat aan maatschappelijke partijen verdergaande toegang tot registers wordt verleend, zoals in de Datavisie van het Handelsregister wordt overwogen. Dit dient alleen niet met een beroep op open data te gebeuren. Open data ziet alleen op ongevoelige gegevens die vrij over het internet kunnen worden verspreid en hergebruikt. Dat is meestal niet van toepassing op persoonsgegevens in openbare registers.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast in hoeverre deze nieuwe bepaling volgt uit de Europese Richtlijn en in lijn is met de bedoeling van het Europeesrechtelijke kader dat volgt uit de Richtlijn, en bijvoorbeeld ook de Data Governance Act en het voornemen om High Value Data Sets aan te wijzen. Deze leden vragen specifiek of met deze bepaling een nationale kop op EU-regelgeving wordt gecreëerd. Zij achten dat in beginsel onwenselijk en vragen of de regering hierop wil reageren. De leden vragen verder in hoeverre de toegevoegde bepaling verplichtend volgt uit de AVG en zo nee, waarom dan toch voor deze route is gekozen.

De regering acht het nodig de risico's op inbreuken op de bescherming van persoonsgegevens te beperken op een wijze die past binnen het kader van de Open data richtlijn. Deze bepaling voldoet hieraan. De regering beschouwt deze bepaling dan ook niet als een nationale kop, maar als een manier om te zorgen dat het wetsvoorstel aan de AVG voldoet. De richtlijn heeft als bedoeling om zoveel mogelijk gegevens voor hergebruik beschikbaar te maken. Maar ook de richtlijn zet zwart op wit dat de bescherming van persoonsgegevens voorrang heeft en de richtlijn ondergeschikt is aan de AVG. Hergebruik als bedoeld in het wetsvoorstel heeft daarom alleen betrekking op ongevoelige gegevens. Het overgrote deel van de gegevens die als High Value Data Set worden aangewezen, betreffen ook geen persoonsgegevens. Voor zover dat wel het geval is, geldt ook daar dat men de AVG voorrang moet geven op de open dataregels. Ook zonder deze nieuwe bepaling kan dit ertoe leiden dat die gegevens niet zomaar beschikbaar zijn voor hergebruik. Voor het hergebruik van persoonsgegevens die buiten de werking van de Who vallen, biedt de Data Governance Act (DGA) tot op zekere hoogte nog een oplossing. Onder hoofdstuk II van de DGA, in combinatie met enkele nationale grondslagen, zijn bepaalde vormen van hergebruik alsnog mogelijk, in een meer beschermde context.

De leden van de CDA-fractie vragen of deze bepaling ertoe kan leiden dat de tarieven voor het gebruik van informatie uit openbare registers hoger

worden, aangezien registers een hogere administratieve last krijgen om persoonsgegevens in een register te scheiden van andere gegevens, voordat deze voor hergebruik aangeboden kunnen worden. Zo ja, dan vragen deze leden of de regering dit wenselijk acht.

De regering verwacht niet dat er op grond van deze nieuwe bepaling veel hoeft te veranderen aan die openbare registers. Ook op dit moment is het hergebruik van persoonsgegevens uit de openbare registers al beperkt. Het (normale) gebruik van de meeste openbare registers is overigens gratis en wordt gefinancierd vanuit belastinginkomsten. En voor registers die worden aangemerkt als High Value Data Set, geldt dat (her)gebruik straks gratis zal moeten zijn. Of er buiten die regels om nog registers overblijven waarvoor de tarieven omhoog gaan, durft de regering niet te voorspellen, maar er wordt geen grote impact verwacht.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering alternatieve mogelijkheden ziet of heeft verkend voor een verbod op het hergebruik van persoonsgegevens in openbare registers, met oog voor de balans tussen privacy en andere rechten.

Het belangrijkste alternatief dat is overwogen, was om de tekst te laten zoals deze was. Onder de huidige Who moet ook al terughoudend worden omgegaan met het hergebruik van persoonsgegevens in de openbare registers. Naar het oordeel van de AP gaf dit echter te weinig rechtszekerheid aan belanghebbenden. Daarom is uiteindelijk gekozen voor de genoemde oplossing. Ook deze oplossing is overigens genuanceerder dan in eerste instantie zou kunnen lijken. Zoals hiervoor aan de orde kwam, blijft er ruimte voor gebruikers om gegevens verder te verwerken voor doeleinden die verenigbaar zijn met de doeleinden van het register zelf. Daarnaast is er ruimte om in de registerwetgeving te regelen welke vormen van (her)gebruik wel en niet worden toegestaan.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen