
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)

B**VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
DIGITALISERING¹**

Vastgesteld 29 april 2024

1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Vragen zijn gesteld door de fracties van **GL-PvdA**, **D66**, **PVV** en **Volt**. De leden van de **PvdD**-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de **GL-PvdA**-fractie.

Vragen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA, mede namens de PvdD

De leden van de fractie GL-PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden realiseren zich dat er haast geboden is gelet op de lopende inbreukprocedure van de Europese Commissie in verband met overschrijding van de implementatietermijn en willen zich daarom inspannen om de wetsbehandeling met tempo te doorlopen. Desalniettemin hebben de leden vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid een aantal vragen te stellen aan de regering.

Allereerst hebben de leden een aantal vragen over de samenhang tussen het voorliggend wetsvoorstel en de Wet open overheid (Woo). In een position paper, behandeld tijdens een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, wijst Prof. dr. J. Wolswinkel, hoogleraar Bestuursrecht aan Tilburg

¹ Samenstelling:

Oplaat (BBB), Van Gasteren (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Goossen (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*),

Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Prins (CDA), Belhirsch (D66), Dittrich (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Van Apeldoorn (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS)

University, op een inspanningsverplichting die is opgenomen in het wetsvoorstel.² Het wetsvoorstel bevat een inspanningsverplichting *"om ter uitwerking van het 'open by design' principe ook andere overheidsinformatie zoveel mogelijk actief beschikbaar te stellen voor hergebruik"*. De heer Wolswinkel merkt op dat *"met deze nadruk op actieve beschikbaarstelling vallen openbaarmaking en beschikbaarstelling ten behoeve van hergebruik steeds meer samen"*. Het voorgaande roept bij de leden van de GL-PvdA-fractie de nodige vragen op:

1. Hoe is de inspanningsverplichting in het wetsvoorstel precies geregeld en wat betekent deze inspanningsverplichting concreet voor hetgeen in de Woo is geregeld ten aanzien van het actief openbaar maken van gegevens?
2. Voorziet de regering door deze samenhang onduidelijkheden en/of toekomstige discussies over welke informatie, data of documenten wel of niet openbaar moeten worden gemaakt?
3. Ziet de regering, gezien de reikwijdte van het wetsvoorstel, verder mogelijke conflicten of tegenstrijdigheden in relatie met hetgeen in de Woo is geregeld ten aanzien van de openbaarmaking van gegevens?
4. Voorziet de regering dat overheidsorganisaties en overheidsondernemingen kunnen worden verplicht om informatie voor hergebruik openbaar te maken, terwijl die informatie onder de Woo niet openbaar hoeft te worden gemaakt?
5. De heer Wolswinkel stelt voorts dat *"de mogelijkheid van hergebruik van overheidsinformatie de beslissing omtrent openbaarmaking in een ander licht stelt"*. Deelt de regering deze mening? Zo ja, graag een toelichting en graag enkele voorbeelden om dit inzichtelijk te maken.
6. Welke andere wetten, naast de Woo en de Archiefwet, regelen de openbaarheid van gegevens en in hoeverre worden deze wetten geraakt door het wetsvoorstel? De leden verzoeken de regering een overzicht te verstrekken en dit toe te lichten.
7. Uit de Woo-invoeringstoets volgt dat de uitvoering van de Woo alles behalve soepel verloopt.³ In hoeverre heeft dit, vanwege de samenhang, ook gevolgen voor een verantwoordelijke implementatie van het wetsvoorstel?
8. Kan de regering aangeven welke knelpunten uit de invoeringstoets van de Woo mogelijk ook effect hebben op de implementatie van het wetsvoorstel?
9. In hoeverre zijn de adviezen van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding met betrekking tot de Woo-invoeringstoets van toepassing op het voorliggende wetsvoorstel?⁴

Het wetsvoorstel hanteert de begrippen "documenten" en "dynamische gegevens". Er is een samenhang met andere wetten, waaronder de Woo, die de openbaarheid van gegevens regelt. In de Woo wordt ook gebruik gemaakt van het begrip "document", maar niet van het begrip "dynamische gegevens". In de Woo wordt daarentegen ook het begrip "publieke informatie" gehanteerd. De leden hebben een aantal vragen over definities en begripsbepalingen:

10. Wat valt precies onder de reikwijdte van de begrippen "documenten" en "dynamische gegevens"? De leden zouden graag een nadere toelichting ontvangen over deze begripsbepalingen.
11. Voorziet de regering (juridische) knelpunten door het hanteren van verschillende begrippen in het wetsvoorstel en de Woo? Wat is de materiële consequentie van het gebruik van het begrip "dynamische gegevens" in het wetsvoorstel, terwijl dit begrip niet voorkomt in de Woo?

De leden hebben enkele vragen naar aanleiding van de consultatiereactie van de Unie van Waterschappen:⁵

12. In de consultatiereactie stellen de Unie van Waterschappen dat de *"waterschappen niet verplicht kunnen worden om data te leveren die niet voor het uitvoeren van de wettelijke taken van een waterschap van belang zijn"*. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?

² De position paper van Prof. dr. J. Wolswinkel kan via de volgende link geraadpleegd worden:

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A00440

³ Zie het SEO rapport van november 2023:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/07/woo-invoeringstoets>.

⁴ Zie het advies van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding van 31 januari 2024:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/31/bijlage-advies-regeringscommissaris-informatiehuishouding-n-a-v-woo-invoeringstoets>.

⁵ Zie de consultatiereactie van 4 april 2022:

https://eerstekamer.nl/overig/20230622/reactie_unie_van_waterschappen/document.

13. Tevens stellen de Unie van Waterschappen dat *"het niet wenselijk is dat sensordata ongefilterd en ongevalideerd ter beschikking worden gesteld"*. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?
14. De Unie van Waterschappen stellen voorts dat *"het niet wenselijk is om camerabeelden real-time ter beschikking te stellen"*. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet?
15. Tot slot stellen de Unie van Waterschappen dat *"zodra de Europese High Value data list bekend is, een uitvoeringstoets dan ook als zeer gewenst wordt beschouwd"*. De Europese lijst met Specifiek Hoogwaardige Datasets is inmiddels bekend gemaakt.⁶ Heeft er inmiddels een uitvoeringstoets plaatsgevonden? Zo ja, kunnen de leden de resultaten ontvangen? Zo nee, waarom niet?

Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer stelden deskundigen dat een goede informatiehuishouding van overheden een randvoorwaarde is voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Dit roept de volgende vragen op bij de leden:

16. Is de regering van mening dat de informatievoorziening van de Rijksoverheid op dit moment voldoende op orde is om het voorliggend wetsvoorstel goed en zorgvuldig te kunnen uitvoeren? Zo ja, graag een onderbouwing. Zo nee, wat betekent dit voor een verantwoorde implementatie van het wetsvoorstel? De leden verzoeken de regering een gemotiveerd oordeel te geven, mede in het licht van het actieplan Open op Orde.⁷
17. Is de regering van mening dat bij de overige overheidsorganisaties de informatievoorziening voldoende op orde is om deze wet goed en zorgvuldig te kunnen uitvoeren? Zo ja, graag een onderbouwing. Zo nee, wat betekent dit voor een verantwoorde implementatie van het wetsvoorstel?
18. Is de regering van mening dat de informatiehuishouding van overheidsorganisaties en overheidsondernemingen op dit moment ingericht is om onderscheid te kunnen maken tussen persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens? Zo ja, graag een onderbouwing. Zo nee, wat betekent dit voor een verantwoorde implementatie van het wetsvoorstel?
19. Is de regering van mening dat de informatiehuishouding van overheidsorganisaties en overheidsondernemingen op dit moment ingericht is om te kunnen achterhalen of het informatie betreft waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet? Zo ja, graag een onderbouwing. Zo nee, wat betekent dit voor een verantwoorde implementatie van het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel hanteert het "nee, tenzij principe" ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens. De leden vragen zich af in hoeverre dit uitgangspunt toekomstbestendig is gezien de razendsnelle ontwikkeling van technologie. Het is niet ondenkbaar dat wat nu (met de huidige stand van de technologie) als 'privacy-veilig' wordt geacht op (korte) termijn dat niet meer is. In dit kader hebben de leden de volgende vragen:

20. Kan de regering op het voorgaande reflecteren? Is hier rekening mee gehouden bij het ontwerp van het wetsvoorstel? Zo ja, waaruit blijkt dat?
21. In hoeverre is het – gezien de razendsnelle technologische ontwikkelingen – volgens de regering houdbaar dat persoonsgegevens ook in de toekomst beschermd blijven?

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies d.d. 19 oktober 2022 de vraag *"wat nu precies van de overheidsorganisaties verwacht wordt om te voorkomen dat gegevens toch herleidbaar worden tot personen. De toelichting lijkt te impliceren dat overheidsorganisaties nauwkeurig zullen moeten bijhouden of derden de gegevenssets die zij in het nabije of verre verleden hebben ontvangen (en die misschien nog verder zijn verhandeld), met nieuwe technieken alsnog terug kunnen vertalen naar de onderliggende persoonsgegevens. De Afdeling hecht eraan dat deze verplichtingen, en de mogelijke*

⁶ Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2023/138 van de commissie van 21 december 2022 tot vaststelling van een lijst met specifieke hoogwaardige datasets en de regelingen voor publicatie en hergebruik van die gegevens.

⁷ Zie het generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid van 21 maart 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>.

kosten die deze meebrengen, worden verduidelijkt en dat tevens wordt aangegeven hoe – en door wie – hierop effectief toezicht zal worden gehouden.

De Kamer van Koophandel stelt het voorgaande expliciet aan de orde tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer. De regering antwoordt hierop dat *“van organisaties niet kan worden verwacht dat ze volledige kennis hebben van alle gegevens die (online) beschikbaar zijn, maar ze zullen wel periodiek moeten nagaan of de door hen continue beschikbaar gestelde gegevenssets naar de stand van de techniek en bekende beschikbare andere gegevenssets nog aan alle voorwaarden van de AVG voldoen”*.

Naar aanleiding hiervan stellen de leden de volgende vragen:

22. Kan het antwoord nader worden toegelicht door de regering? Wat betekent dit nu precies voor de verantwoordelijkheden die deze organisaties hebben?
23. De leden hebben begrepen dat overheidsorganisaties en overheidsondernemingen verantwoordelijk blijven voor op enig moment vrijgegeven data. Klopt deze aanname? Zo ja, graag een toelichting. Zo nee, tot waar reikt de verantwoordelijkheid dan wel? Is deze verantwoordelijkheid in tijd begrensd? Hoe ver in de keten van gegevensverwerking reikt deze verantwoordelijkheid?
24. Welke handhavingsinstrumenten zijn beschikbaar voor deze organisaties? Waar is dit geregeld?
25. Welke potentiële kosten hangen samen met deze verantwoordelijkheid? Kan de regering een schatting maken?

Tot slot stellen de leden de volgende vragen:

26. De leden lezen dat de handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie grondig wordt herzien en deze wordt gepubliceerd voordat het wetsvoorstel in werking treedt. Is deze handleiding reeds beschikbaar? Zo ja, is de regering bereid deze beschikbaar te stellen? Zo nee, wanneer is deze handleiding beschikbaar?
27. Het volgende wordt gesteld in artikel 2a van het wetsvoorstel: *“Een met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan de met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens”*. Dient deze verplichting opgenomen te worden in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, of mogelijk ook in andere wetgeving? De leden verzoeken de regering om een toelichting te geven.
28. In de impactanalyse van de VNG naar de Europese Open Data Richtlijn van mei 2020 is het volgende opgenomen: *“Gemeenten geven aan nog weinig ervaring te hebben met het anonimiseren van data die nu wordt aangeboden als open data. Ook ontbreken dikwijls de geschikte software tools hiervoor. Indien er in de toekomst meer verzoeken komen die het anonimiseren van data noodzakelijk achten, moeten de gemeenten geholpen worden met het inrichten van een passend proces en de bijbehorende tools”*. Wat betekent deze constatering voor een verantwoorde invoering van het voorliggend wetsvoorstel?
29. De VNG stelt na bekendmaking van de Europese High Value data list een nieuwe impactanalyse wenselijk is. Is deze uitgevoerd en kan deze beschikbaar worden gesteld aan de leden?

Vragen van de leden van de fractie D66

De fractie van D66 heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De fractie van D66 wil de regering bedanken voor de heldere technische briefing. Dit wetsvoorstel kan op de steun van de D66 fractie rekenen, maar de fractie heeft nog een aantal vragen:

1. Tijdens de technische briefing werd door de regering naar voren gebracht dat in het kader van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel overleg wordt gevoerd met uitvoeringsorganisaties. Dit wordt zeer aangemoedigd door de D66 fractie. Daarbij is het wel van belang dat niet alleen het doel van het wetsvoorstel, maar ook het belangen van de burger, de journalist, het bedrijfsleven, de werknemer en de wetenschap worden gewaarborgd. Worden deze belangen ook in dit proces betrokken?
2. Er moet per dataset overwogen worden of deze voor hergebruik beschikbaar gesteld kan worden. Uitvoerende instanties hebben tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer aangegeven dat externe controle gewenst is, zodat kan worden voorkomen dat een afweging verkeerd uitvalt en door het combineren van data toch persoonsgegevens kunnen worden herleid. Hoe staat de

regering hier tegenover? Indien de regering hier positief tegenover staat: welk extern orgaan zou dit toezicht op zich kunnen nemen? Indien de regering hier niet positief tegenover staat: welke maatregelen zullen worden getroffen om te waarborgen dat een goede afweging wordt gemaakt in het proces van beschikbaar stellen voor hergebruik?

3. Uit de impactanalyse van het VNG blijkt dat het aantal hergebruikverzoeken op dit moment erg laag is. In dit verband vragen de leden zich af of de regering verwacht dat het aantal verzoeken tot hergebruik zal toenemen als het systeem eenvoudiger wordt? Is er een stijging van het aantal verzoeken te zien in omliggende landen die de Europese Open Data Richtlijn reeds hebben geïmplementeerd?
4. Hebben uitvoerende instanties volgens de regering voldoende capaciteit en deskundigheid om het wetsvoorstel uit te voeren?
5. In het wetsvoorstel is bepaald dat sommige organisaties, zoals het Kadaster en de KvK, conform het profijtbeginsel zelf mogen bepalen welke kosten zij in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van gegevens voor hergebruik. Heeft de regering zicht op welke kosten zij in rekening zullen brengen voor het hergebruik van hun gegevens? Is er een prijsplafond? En wie houdt toezicht op de hoogte van de kosten, zodat hergebruik van deze gegevens niet te duur wordt voor consumenten?
6. Hoe staat het met de uitwerking van de AMvB die op grond van artikel 2, lid 1, sub h, van het wetsvoorstel kan worden vastgesteld? Welke tijdlijn ziet de regering voor zich?
7. Overweegt de regering, in het geval van verschil in timing van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de AMvB, om de inwerkingtreding van artikel 2, lid 1, sub h op te schorten totdat de AMvB van kracht wordt, om onnodige rechtsonzekerheid te voorkomen?
8. Kan de regering verduidelijken of het checken van een wederpartij bij het aangaan van een zakelijke transactie, in de breedste zin van het woord, kwalificeert als een "legitiem maatschappelijk belang"⁸, en zal het UBO-register worden opgenomen op de "tenzij-lijst"?

Vragen van de leden van de fractie PVV

1. Kan de regering aangeven hoe gegevens van ZBO's zich verhouden tot het wetsvoorstel ten aanzien van het beschikbaar stellen voor hergebruik?
2. Kan de regering aangeven hoe gegevens van en door de overheid ingestelde overlegtafels zich verhouden tot het wetsvoorstel ten aanzien van het beschikbaar stellen voor hergebruik?

Vragen van de leden van de fractie Volt

De leden van de fractie Volt hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De technische briefing werd door de leden zeer op prijs gesteld. Na afloop van deze briefing resteren er nog enkele vragen:

1. Wanneer het onmiddellijk beschikbaar stellen van dynamische gegevens een onevenredige inspanning vergt van een openbaar lichaam, dan mag het beschikbaar stellen volgens artikel 5 lid 6 van de Europese Open data richtlijn (EU) 2019/1024 in plaats daarvan "binnen een termijn of met tijdelijke technische beperkingen die het economisch en sociaal potentieel van de instantie niet onnodig in het gedrang brengen". De leden vragen zich af in hoeverre deze bepaling is overgenomen in het wetsvoorstel. Artikel 5d lid 2 onder b van het wetsvoorstel stelt dat tijdelijke technische beperkingen mogelijk zijn "*mits deze beperkingen de exploitatie van het economisch en sociaal potentieel van deze documenten niet onnodig belemmeren*". In het wetsvoorstel wordt deze voorwaarde niet gesteld voor de termijn (artikel 5d lid 2 onder a). Dit lijkt in strijd te zijn met artikel 5 lid 6 van de EU-richtlijn, waar de voornoemde voorwaarde voor zowel de tijdelijke technische beperkingen als de termijn lijkt te worden gesteld. Is dit een terechte constatering? Zo ja, kan de regering toelichten waarom niet is aangesloten bij de bewoordingen van de EU-richtlijn?
2. Artikel 9 van het wetsvoorstel bepaalt dat documenten in beginsel kosteloos ter beschikking moeten worden gesteld ten behoeve van hergebruik. Brengt dit een risico met zich mee dat er minder gegevens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld?
3. Artikel 5d lid 2 onder b bepaalt dat als de verplichting om dynamische gegevens doorlopend voor hergebruik aan te bieden de financiële mogelijkheden van de met een publieke taak belaste instelling of overheidsonderneming overstijgt, de dynamische gegevens binnen een redelijke termijn of met technische beperkingen beschikbaar mogen worden gesteld. Kan een hergebruiker,

⁸ Zie Kamerbrief stand van zaken UBO-register 2024 d.d. 17 april 2024.

met het oog op de meerwaarde van een onmiddellijke toegang tot dynamische gegevens, de kosten vrijwillig overnemen? Of sluit de EU-richtlijn deze mogelijkheid volledig uit?

4. De leden merken op dat de volgende twee criteria die de leden van belang achten voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel niet lijken te zijn meegenomen: (1) de invloed van het aantal hergebruikers op de service (met name bij API's); en (2) de invloed van het serviceniveau op de exploitatie van het economisch en sociaal potentieel. Is het juist dat deze criteria niet zijn meegenomen? En zo ja, waarom niet?
5. Heeft de regering maatregelen overwogen die de belasting van overheidssystemen kunnen verminderen? De leden stellen voor dat in artikel 6 van het wetsvoorstel voorwaarden voor hergebruik worden opgenomen, die hergebruikers verplichten de belasting op een API tot een minimum beperken (bijvoorbeeld door data zelf te cachen), voor zover technisch mogelijk. Dit zou de kosten voor overheidsorganisaties en overheidsondernemingen drastisch kunnen verlagen.
6. Artikel 6 lid 3 onder g biedt de mogelijkheid om beperkende voorwaarden te stellen aan hergebruik van de broncode van een computerprogramma. De EU-richtlijn geeft deze ruimte niet expliciet. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Hebben andere Europese landen die de Europese Open Data richtlijn reeds hebben geïmplementeerd deze mogelijkheid ook geboden?

De vaste commissie voor Digitalisering ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ontvangt deze – met het oog op de voorbereiding op een deskundigenbijeenkomst – graag vóór 21 mei 2024.

De voorzitter van de vaste commissie voor Digitalisering,
Veldhoen

De griffier van de vaste commissie voor Digitalisering,
Van Dooren