

Vergaderjaar 2025–2026

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)

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan de toezeggingen T03926¹ (Van Hattem, PVV) en T03924² (Van Gasteren, BBB en Fiers, GroenLinks-PvdA), gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet implementatie Open data richtlijn (Kamerstukken 36.382) van 4 juni 2024.

De overheid verzamelt bij de uitvoering van haar taken grote hoeveelheden gegevens, die maatschappelijke en economische waarde hebben. Deze gegevens hebben meerwaarde buiten het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn geproduceerd, bijvoorbeeld voor het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties in de journalistiek of wetenschap. De toezeggingen zijn gericht op het hergebruik van deze gegevens.

Toezegging onderzoeksgegevens

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet implementatie Open data richtlijn (gewijzigde Wet hergebruik van overheidsinformatie, hierna: «Who») op 4 juni 2024 is toegezegd, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Hattem (PVV), in gesprek te gaan met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) om afspraken te maken over een inspanningsverplichting om bij extern uitgezet onderzoek de onderzoeksgegevens voor hergebruik beschikbaar te stellen. Met onderstaande informatie wordt deze toezegging afgedaan.

De gesprekken waren positief: er is afgesproken om de belangrijkste randvoorwaarden voor het mogelijk maken van hergebruik van onderzoeksgegevens te gaan regelen in de algemene inkoopvoorwaarden. Het recht om onderzoeksgegevens beschikbaar te maken voor hergebruik kan

¹ https://www.eerstekamer.nl/toezegging/gesprek_met_ipo_de_vng_en_de_unie

² https://www.eerstekamer.nl/toezegging/informereren_kamer_over_de_toegang

via intellectuele eigendomsrechten (bijvoorbeeld het databankenrecht) of via gebruiksrechten in de algemene voorwaarden worden toegekend. Het IPO en de VNG hebben inmiddels in de algemene inkoopvoorwaarden opgenomen dat het intellectueel eigendomsrecht op onderzoeksgegevens bij extern uitgezet onderzoek bij de opdrachtgever rusten. Indien dat niet het geval is, zullen er brede gebruiksrechten worden toegekend aan de opdrachtgever. De UvW heeft aangegeven naar aanleiding van het gesprek de algemene inkoopvoorwaarden te zullen herzien in het licht van de inspanningsverplichting onder de Wet hergebruik overheidsinformatie. Door deze stappen zijn de onderzoeksgegevens bij nieuwe onderzoeken beschikbaar voor hergebruik, waardoor innovatie en verder onderzoek gestimuleerd wordt.

Toezegging persoonsgegevens in wettelijke openbare registers

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet implementatie Open data richtlijn op 4 juni 2024 is toegezegd, naar aanleiding van vragen van de leden Van Gasteren (BBB) en Fiers (Groenlinks-PvdA) de Kamer te informeren over de wijze waarop de primaire toegang van maatschappelijke organisaties tot openbare registers met persoonsgegevens via een AMvB geregeld zal worden. Daarbij heb ik verschillende beleidsopties onderzocht.

Met onderstaande informatie wordt invulling gegeven aan deze toezegging. Op dit moment worden in registerwetgeving en -beleid al voldoende stappen genomen om de toegang tot en hergebruik van de gegevens in wettelijke openbare registers voor maatschappelijke organisaties te verbeteren. Om deze reden is het creëren van een generieke AMvB onder de Who niet noodzakelijk of wenselijk.

Conclusie

Een selectie van gegevens van de overheid is opgenomen in openbare register, zoals het Kamer van Koophandel register. Bij hergebruik van overheidsinformatie kunnen grote hoeveelheden gegevens makkelijk doorzocht en gecombineerd worden. Hoewel hergebruik door maatschappelijke organisaties van gegevens in openbare registers wenselijk is, zijn hier ook risico's aan verbonden, met name wanneer het gaat om persoonsgegevens. In beginsel is het uitgangspunt dat persoonsgegevens uit basisregistraties in de basis niet voor hergebruik in aanmerking komen (via de zogenoemde nee, tenzij-bepaling).

Om tot een goede balans te komen tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens enerzijds, en de belangen van toegang en hergebruik anderzijds, is toegezegd de mogelijkheid van het regelen van deze vraagstukken middels een AMvB onder de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) te onderzoeken. Op basis van een analyse van de beleidsopties en volgend op gesprekken met registerhouders en beleidsverantwoordelijke ministeries, concludeer ik dat op dit moment al voldoende actie wordt ondernomen. Het onderwerp staat nadrukkelijk onder de aandacht, en betrokken partijen zijn actief bezig met het nemen van maatregelen om de toegang tot en hergebruik van overheidsinformatie te verbeteren.

Daarnaast is gebleken dat het generiek regelen per AMvB mogelijk is, maar als laatste middel gezien dient te worden, omdat een generieke AMvB nadelige effecten kan hebben voor de bescherming van persoonsgegevens in deze openbare registers. Om deze reden concludeer ik dat een generieke AMvB niet noodzakelijk en ook niet wenselijk is. Tegen deze achtergrond is er geen aanleiding om op korte termijn gebruik te maken van de optie van een AMvB onder de Who.

Toelichting

De Kamer heeft aangegeven dat zij meegenomen wil worden in de onderzochte beleidsopties en de keuzes daarover. Daarom bevat deze brief een uitgebreide toelichting.

Hergebruik onderscheiden van toegang

Benadrukt moet worden dat de Who niet gaat over de vraag welke informatie wanneer openbaar toegankelijk moet worden (toegang). Dat is een vraag die voornamelijk wordt beantwoord door de Wet open overheid (hierna: «de Woo») en sectorspecifieke (register)wetgeving. De Who ziet alleen op (bepaalde) gegevens die al openbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze onder de Woo vallen, en stelt vervolgens eisen aan de manier waarop en de voorwaarden waaronder die gegevens moeten worden aangeboden voor hergebruik. Hergebruik en toegang liggen in elkaars verlengde; hergebruik bouwt voort op openbaarheid. Om de *toegang* voor maatschappelijke organisaties tot wettelijke openbare registers met persoonsgegevens te verbeteren, zal dan ook moeten worden gekeken naar de openbaarheidswetgeving die aan de toepassing van de Who voorafgaat. De vraag naar *hergebruik* is wel relevant in het kader van de Who. Om maatschappelijke organisaties beter in staat te stellen (persoons)gegevens in openbare registers te kunnen gebruiken bij de uitvoering van hun taken, is bij het analyseren van de beleidsopties gekeken naar zowel opties die volgen uit openbaarheidswetgeving als opties onder de Who.

Beleidsalternatieven

Om te onderzoeken hoe de toegang tot en hergebruik van gegevens in openbare registers voor maatschappelijke partijen kan worden verbeterd, is een analyse gemaakt van de verschillende beleidsopties en zijn gesprekken gevoerd met verschillende registerhouders en beleidsverantwoordelijke ministeries in sectoren waar veel overheidsinformatie wordt hergebruikt.

De belangrijkste beleidsopties zijn (i) herbeoordeling van (sectorspecifieke) wet- en regelgeving, en (ii) creatie van een generieke AMvB onder de Who.

In de generieke AMvB zouden registers kunnen worden aangewezen, die dan volledig onder de toepassing van de Who zouden vallen. Elk register kent zijn eigen complexiteit en de genomen stappen verschillen dan ook per register. Om deze reden is het creëren van een generieke AMvB onder de Who niet noodzakelijk of wenselijk.

Door dit vraagstuk te regelen in sectorspecifieke wet- en regelgeving is meer nuance mogelijk ten aanzien van toegestane doeleinden van hergebruik van gegevens. Aangezien elk register zijn eigen complexiteit en risico's kent, kan een generieke AMvB nadelige effecten hebben voor de bescherming van persoonsgegevens in deze openbare registers. Daarnaast kan ook het vraagstuk van toegang voor maatschappelijke organisaties worden geregeld in deze sectorspecifieke wetgeving.

Op basis van een analyse van de beleidsopties en volgend op gesprekken met registerhouders en beleidsverantwoordelijke ministeries, blijkt dat op dit moment al voldoende actie wordt ondernomen. Uit de gesprekken met registerhouders en beleidsverantwoordelijke ministeries blijkt dat zij actief bezig zijn met de vraagstukken van toegang en hergebruik. Elk register kent zijn eigen complexiteit en de genomen stappen verschillen dan ook

per register. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onlangs opdracht gegeven onderzoek te doen naar de wettelijke grondslag voor openbaarmaking in een aantal registers die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen, en deze te toetsen aan het gegevensbeschermingsrecht.³

Bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat loopt het beleids-traject Datavisie Handelsregister, met onder meer als doelstelling de verbetering van integer gebruik van Handelsregistergegevens ten bate van de samenleving in de Datavisie Handelsregister. Een van de aanleidingen van deze Datavisie Handelsregister was een aantal moties vanuit de Tweede Kamer⁴, waarin werd opgeroepen tot actie om de overlast voor ondernemers die zijn opgenomen in het Handelsregister te verminderen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat eenieder, waaronder maatschappelijke organisaties en partijen met een maatschappelijke functie reeds toegang hebben tot het Handelsregister. In de context van de Datavisie Handelsregister werkt de Kamer van Koophandel momenteel ook aan informatievoorziening, waarmee onder meer ook maatschappelijke organisaties kunnen bepalen hoe zij het Handelsregister kunnen gebruiken ter ondersteuning van hun doelstellingen.

Naast dat het Kadaster een open dataportaal heeft, ligt momenteel ook een voorstel tot wijziging van de Kadasterwet voor, waarin onder meer wordt geregeld dat bepaalde commerciële partijen via een erkenningsregeling kan worden toegestaan om persoonsgegevens verder te verwerken. Op langere termijn is een herziening van de Kadasterwet voorzien, waarin ook de doeleinden van verwerking zullen worden herbeoordeeld.

VWS zet in op hergebruik (ofwel «secundair gebruik») via het stelsel voor hergebruik van de European Health Data Space. Voor hergebruik van gegevens uit het zorgdomein zal een beschermde verwerkingsomgeving binnen dit stelsel worden aangeboden. Dit stelsel voorziet in verschillende grondslagen voor secundair gebruik, een «opt-out» mogelijkheid voor inwoners, het toezicht hierop, en de genoemde beschermde verwerkingsomgeving.

Een mogelijk nadelig effect van handelen per register is echter dat dit per ministerie veel capaciteit en prioritering vereist. De vraag hoe gegevens kunnen worden hergebruikt door maatschappelijke organisaties is breder dan alleen via het beschikbaar stellen van deze gegevens als «open data». Naast deze twee beleidsopties zijn ook andere opties onder aangrenzende wetgeving onderzocht: voor gegevens die zijn uitgezonderd voor hergebruik onder de Who kunnen deze onder de Datagovernanceverordening (Dgv) via een beveiligde verwerkingsomgeving wel beschikbaar worden gesteld voor hergebruik. Met deze optie is het voor verschillende maatschappelijke organisaties mogelijk om persoonsgegevens toch beschikbaar te maken voor hergebruik. Deze alternatieve vorm van hergebruik zal worden gestimuleerd door middel van het ontwikkelen van een handleiding voor overheidsorganisaties die van deze optie gebruik willen maken. Bij het uitvoeren van de beleidsopties zullen ook nieuwe ontwikkelingen in de EU moeten worden meegenomen, waaronder de strategie voor de Europese data-unie en digitale omnibus.

³ *Openbare registers, de toegankelijkheid daarvan en het gegevensbeschermingsrecht*, uitgevoerd door de Open Universiteit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2025.

⁴ *Kamerstukken II 2021–2022*, 32 761, nr. 240.

Stappenplan

Om registerhouders en beleidsverantwoordelijke departementen te ondersteunen in de beoordeling welke concrete maatregelen er kunnen worden genomen en zijn genomen om persoonsgegevens in wettelijke openbare registers beter beschikbaar te maken voor hergebruik is als leidraad een stappenplan geïntroduceerd. Dit stappenplan is gezamenlijk met verschillende registerhouders en beleidsverantwoordelijke ministeries in sectoren waar veel overheidsinformatie wordt hergebruikt tot stand gekomen. Dit stappenplan gaat uit van het adagium: «zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig», om zoveel mogelijk gegevens beschikbaar te maken voor hergebruik, maar daarbij wel binnen de grenzen te blijven die andere grondrechten bieden. Tegelijkertijd dient immers ook recht te worden gedaan aan het uitgangspunt dat persoonsgegevens uit basisregistraties in de basis niet voor hergebruik in aanmerking komen (via de zogenoemde nee, tenzij-bepaling). Zie bijlage 1 voor een toelichting op het stappenplan.

Met het stappenplan en de opgedane contacten bij de registerhouders en ministeries zal ik erop toezien dat er een goede invulling wordt gegeven aan de afweging van de belangen van toegang en hergebruik van overheidsinformatie en bescherming van persoonsgegevens.

Tot slot

Hergebruik van overheidsinformatie, waaronder persoonsgegevens in wettelijke openbare registers, is belangrijk voor onderzoek en innovatie. Daarbij moet ook de bescherming van die persoonsgegevens centraal staan. Als verantwoordelijk bewindspersoon voor de Who blijf ik mij de komende periode inzetten voor hergebruik van overheidsgegevens waarin de verschillende belangen goed gewaarborgd zijn.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van der Burg

BIJLAGE 1

Stappenplan

Op basis van de verkenning van de beleidsopties, en aan de hand van gesprekken met registerhouders en overkoepelende departementen, is een stappenplan opgezet. Het doel van het stappenplan is om tot een goede balans te komen tussen het hergebruik enerzijds en bescherming van persoonsgegevens anderzijds. Het stappenplan is bedoeld als leidraad voor registerhouders en beleidsverantwoordelijke departementen, om te beoordelen welke concrete maatregelen er kunnen worden genomen en zijn genomen om persoonsgegevens in wettelijke openbare registers beter beschikbaar te maken voor hergebruik. Dit stappenplan gaat uit van het adagium: «zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig», om zoveel mogelijk gegevens beschikbaar te maken voor hergebruik, maar daarbij wel binnen de grenzen te blijven die andere grondrechten bieden. Hieronder volgt een verkort overzicht van de stappen. De stappen sluiten elkaar niet uit en kunnen parallel worden ingezet.

1. Uitvoeren impactbeoordeling met aandacht voor het vraagstuk van hergebruik

Allereerst zal een inventarisatie dienen plaats te vinden van de risico's voor de privacy en bescherming van persoonsgegevens in de registers enerzijds, en de risico's van een te gesloten register anderzijds. De risico's van te gesloten registers kunnen zijn dat journalisten, bedrijven, wetenschappers, etc. niet meer bij deze gegevens kunnen en zij in de uitoefening van hun maatschappelijke rol gehinderd worden. Het is daarom van belang dat een impactbeoordeling plaatsvindt, waarin het vraagstuk van hergebruik wordt meegenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: «DPIA»). Aan de registers liggen al DPIA's ten grondslag.

2. Registerwetten herbeoordelen

Daar waar de primaire toegang tot bepaalde registers verbeterd dient te worden, zal de relevante sectorwet- en regelgeving worden herzien. Zo kan het verduidelijken van de doelen waarmee de gegevens beschikbaar worden gemaakt voor toegang en het verduidelijken welke doelen daarmee verenigbaar zijn, leiden tot verbeterde toegang. Een andere mogelijkheid is het in wet- en regelgeving voor toegang tot registers regelen dat de Who (geheel of gedeeltelijk) van toepassing is op (bepaalde) persoonsgegevens in bepaalde registers. Dit biedt ruimte voor meer nuance en maatwerk ten aanzien van doel of hergebruiker.

3. Anonimiseren en pseudonimiseren

Bij het voor hergebruik beschikbaar maken van persoonsgegevens moet ook worden gekeken naar methoden van anonimisering en pseudonimisering. Gegevens die voor hergebruik worden aangeboden, kunnen in de mate waarin zij gerelateerd zijn aan persoonsgegevens worden opgedeeld in drie categorieën. In de eerste plaats zijn er gegevens die nooit een persoonsgegeven zijn geweest en ook niet zijn afgeleid van persoonsgegevens. Bijvoorbeeld weergegevens of gegevens van een verkeerssensor die (slechts) het aantal voorbijrijdende auto's meet. In de tweede plaats zijn er geanonimiseerde gegevens. Dat zijn gegevens die wel betrekking hebben op personen of van persoonsgegevens zijn afgeleid, maar dusdanig zijn verwerkt dat de persoon of personen in kwestie niet meer herleidbaar zijn. In de derde plaats kunnen gegevens worden ontdaan van direct identificerende gegevens, waarbij de gegevens voor de herge-

bruiker onherleidbaar zijn; dit is pseudonimisering. Anonimisering is een verdere verwerking waarvoor een aparte grondslag vereist is. Wanneer voor het anonimiseren een wettelijke grondslag bestaat, is het ook mogelijk om de gegevens uit registers geanonimiseerd voor hergebruik beschikbaar te maken.

4. Hergebruik mogelijk maken via beschermde verwerkingsomgeving op grond van de DGA

De Datagovernanceverordening (hierna: «Dgv») biedt de mogelijkheid om gegevens via een beschermde verwerkingsomgeving voor hergebruik beschikbaar te maken. Op grond van de Dgv kunnen overheden hergebruik van persoonsgegevens mogelijk maken, voor zover deze niet voor hergebruik beschikbaar kunnen worden gesteld onder de Who.

Persoonsgegevens in openbare registers die uitgezonderd zijn van de toepassing van de Who, zouden in aanmerking kunnen komen voor hergebruik onder de DGA als daar een grondslag voor is. Die grondslagen zijn er alleen voor bepaalde doelgroepen zoals wetenschappelijke-, statistische-, historische- en journalistieke onderzoekers (bijvoorbeeld artikel 5.7 van de Wet open overheid). Voor hergebruik voor de wetenschap zouden de gegevens beschikbaar kunnen worden gesteld via een beveiligde verwerkingsomgeving van het CBS. Het Ministerie van BZK is aangewezen als bevoegd orgaan om voor onder andere de journalistiek deze gegevens beschikbaar te stellen.