



Het belang van privacy in de open dataeconomie

De steeds verdere digitalisering van onze samenleving zorgt voor de beschikbaarheid van grote hoeveelheden waardevolle openbare informatie bij overheidsorganisaties. De Open Data-richtlijn (hierna: de richtlijn) heeft als doel om al openbare informatie voor iedereen herbruikbaar te maken. Het beschikbaar stellen en het bevorderen van hergebruik van data dragen bij aan transparantie en toegankelijkheid. Ook kan dit nieuwe inzichten en innovaties brengen die van maatschappelijk of economisch belang zijn. Als het gaat om informatie over de luchtkwaliteit in een gebied of informatie over het aantal geplante bomen in een wijk heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) daar natuurlijk geen bezwaar tegen. Soms bevatten open data echter ook persoonlijke data en wordt het grondrecht op de bescherming van de persoonsgegevens van mensen geraakt.

Voorop staat dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat persoonsgegevens zonder toestemming van mensen openbaar worden en dat zij de grip over hun data verliezen. Toegang kan immers vaak beperkt worden tot degenen die er duidelijk een legitiem belang bij hebben. Maar ook als duidelijk is dat persoonsgegevens openbaar moeten zijn, moet je nog heel goed nadenken of je het ook makkelijk moet maken om die gegevens te hergebruiken. Dat zou je alleen en zo beperkt mogelijk moeten doen als dat in lijn is met de reden waarom die gegevens openbaar zijn. Daarom vindt de AP dat hergebruik van persoonsgegevens alleen kan als dit na een zorgvuldige afweging door de wetgever voor specifieke gevallen gebeurt. Op deze wijze wordt de privacy van mensen in de open dataeconomie beter gewaarborgd.

Samenvatting:

- Uit het advies van de AP voor het voorstel van de implementatiewet Open data richtlijn volgden twee belangrijke verbeterpunten. Beide adviezen zijn op goede wijze overgenomen. Het is natuurlijk van groot belang dat de tekst op die punten ook niet meer wijzigt.
- De AP benadrukt dat het van belang is dat er niet te makkelijk wordt gedacht over privacy bij het aanbieden van open data. Zo is het garanderen van anonimiteit complex en vraagt dit deskundigheid. Daarnaast vindt de AP dat bij het beschikbaar maken van persoonlijke data voor hergebruik in specifieke gevallen een zorgvuldige afweging moet plaatsvinden: niet door databeheerders, maar juist door de wetgever.

Wetgevingstoets AP implementatiewet

Op 28 juni 2022 heeft de AP advies uitgebracht over het concept voor het wetsvoorstel implementatie Open data richtlijn.¹ Hieruit volgden twee belangrijke verbeterpunten:

1. Neem in het wetsvoorstel als hoofdregel op dat persoonsgegevens zijn uitgezonderd van hergebruik, tenzij specifieke wetgeving anders bepaalt;
2. Werk in de toelichting bij het wetsvoorstel uit hoe overheidsorganisaties op behoorlijke en duurzame wijze de anonimisering van persoonsgegevens kunnen garanderen.

In het voorstel zijn beide adviezen van de AP op goede wijze overgenomen. Hieronder licht de AP haar adviezen verder toe.

¹ De AP moet om advies worden gevraagd bij het opstellen van wet- en regelgeving die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, zie voor meer informatie: [Voor de overheid: wetgevingsadvisering | Autoriteit Persoonsgegevens](#)



Persoonsgegevens uitzonderen van hergebruik, tenzij...

De Open Data-richtlijn – die via de implementatiewet onder andere wijzigingen doorvoert in de Wet hergebruik van overheidsinformatie – volgt het beginsel "zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig". Dit betekent dat er voldoende rekening moet worden gehouden met data die de persoonlijke levenssfeer van mensen raken en dus geslotenheid vragen. Het beschikbaar maken van open data mag dus niet ten koste gaan van de privacy van mensen.² De richtlijn zorgt ook uitdrukkelijk dat de privacyrechten van mensen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) op geen enkele manier worden beperkt en zelfs voorgaan op de richtlijn.³

Het belang van de richtlijn om openbare informatie standaard herbruikbaar te maken – waaronder soms persoonsgegevens – staat haaks op de bescherming van persoonsgegevens. Dit zijn tegengestelde belangen die zorgvuldig moeten worden afgewogen. De AP vindt dat de verantwoordelijkheid voor deze belangrijke afweging niet moet liggen bij de beheerders van de data. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat zij belang hebben bij het uitgebreid mogelijk maken van hergebruik, zelfs als dit de privacy van mensen schendt. In plaats daarvan wordt nu voorgesteld dat het aan de wetgever is om te bepalen of persoonsgegevens in specifieke gevallen in aanmerking komen voor hergebruik. Het uitgangspunt moet dus zijn dat hergebruik van persoonsgegevens niet moet worden gefaciliteerd, tenzij specifieke wetgeving dat juist voorschrijft. De AP is verheugd dat ook in dit opzicht belangrijke databeheerders als de Kamer van Koophandel (KvK) en het Kadaster dit ondersteunen.⁴

Anonimisering van data

Een belangrijke waarborg om te voorkomen dat persoonsgegevens worden aangeboden voor hergebruik is het garanderen van anonimiteit. Van anonimisering is pas sprake als voor welke partij dan ook elke mogelijkheid tot identificatie van mensen kan worden uitgesloten. Hiervoor zal een dataset moeten worden geaggregeerd: ook wel het samenvoegen van data door de onderliggende gegevens bij elkaar op te tellen of totalen te tonen. Dit vraagt expertise voor het maken complexe afwegingen met betrekking tot:

- Het aantal organisaties dat datasets publiceert en dus allemaal een eigen afweging maken. Deze zullen allemaal de extern al bekende datasets moeten betrekken bij hun afweging. Dit vergt naast deskundigheid ook kennis van relevante data die extern al beschikbaar zijn;
- Technische ontwikkelingen en de mogelijkheden van scraping van extern beschikbare data om deze te combineren en persoonsgegevens te maken;
- De soorten data die worden gepubliceerd. Zo weten we dat bijvoorbeeld locatiedata vrijwel niet te anonimiseren zijn. Met deze data kan je namelijk al snel bij gevoelige en bijzondere persoonsgegevens uitkomen.

Om problemen rond het anonimiseren van data te voorkomen, moet er voorafgaand aan eventuele terbeschikkingstelling voor hergebruik worden vastgesteld of data ook echt anoniem zijn. Hierbij is het goed als deze controle door een externe partij plaatsvindt, bijvoorbeeld een centraal overheidspunt. Daarnaast is het van belang dat er voldoende wordt toegezien op situaties waarin de afweging verkeerd uitvalt en er via het combineren van data toch persoonsgegevens beschikbaar komen.

² Artikel 10 en overweging 28 van de richtlijn.

³ Overweging 52 van de richtlijn.

⁴ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, pagina 41.



Denk niet te makkelijk over privacy

Het advies over het wetsvoorstel staat niet op zichzelf: zo bevatten het Handelsregister van de KvK en het Kadaster al veel persoonsgegevens die opgevraagd kunnen worden zonder dat hoeft te worden aangetoond waarom. Ook hiervoor geldt dat het raadplagen, opvragen en verder werken van persoonsgegevens beperkt dient te blijven tot de doelen waarvoor deze registers zijn ingesteld, ook al suggereert de betreffende nationale wetgeving meer ruimte dan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de AVG toestaan. Bij het Handelsregister gaat het om woonadressen van thuiswerkende zzp'ers en in het Kadaster zijn per adres gegevens over de eigenaren van een pand op te vragen, zoals: iemands naam, geboortedatum en de prijs die voor het pand betaald is. Dit brengt risico's mee zoals identiteitsfraude, stalking en doxing. Over het belang van het goed beschermen van openbare (persoons)gegevens die voor hergebruik beschikbaar worden gemaakt, moet dus niet te makkelijk worden gedacht.