



Delft University of Technology

## RIVM open data

van Loenen, Bastiaan; Welle Donker, Frederika; Ploeger, Hendrik

### Publication date

2016

### Document Version

Final published version

### Citation (APA)

van Loenen, B., Welle Donker, F., & Ploeger, H. (2016). *RIVM open data*. Kenniscentrum Open Data, TU Delft.

### Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

### Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## RIVM open data

B. van Loenen, F.M. Welle Donker en H.D. Ploeger

RIVM open data

## RIVM open data

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:

*RIVM*

Auteurs:

*B van Loenen, F.M. Welle Donker, H.D. Ploeger*

30 juni 2016

Kenniscentrum open data  
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft  
Julianalaan 134, 2628 BL Delft  
Tel. (015) 278 30 05  
E-mail: [opendata-bk@tudelft.nl](mailto:opendata-bk@tudelft.nl)  
<http://www.opendata.bk.tudelft.nl>



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel 3.0 Nederland. Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/nl/> om een kopie te zien van de licentie of stuur een brief naar Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA

## Samenvatting

Open data is een van de pijlers van onze informatie-economie en van een transparante overheid. Ook de minister van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in 2015 aangekondigd werk te gaan maken van open data in de zorg. Naast het domein van de Volksgezondheid en Zorg heeft het open data beleid van RIVM ook betrekking op het domein het domein van Milieu en Veiligheid. Daarnaast heeft het RIVM ook veel onderzoeksgegevens onder zich, die ook onder het open data beleid van het RIVM vallen.<sup>1</sup> Voor de implementatie van open data moet er, ten behoeve van de RIVM datastrategie, onderzoek worden gedaan naar de eisen die aan open data gesteld worden. Daarnaast is onderzoek noodzakelijk naar de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de open data strategie.

Het uitgevoerde onderzoek heeft geleid tot advies op het gebied van:

1. Beslisboom open data
2. Ontwikkelingen open data wasstraatprocessen specifiek voor RIVM
3. Ontsluitingsstrategie
4. Open data management strategie

In dit rapport wordt de beslisboom open data en ontsluitingsstrategieën beschreven. De beslisboom open data biedt een leidraad voor de juridische afwegingen die gemaakt moeten worden om informatie als open data te kunnen publiceren. Het RIVM heeft een brede publieke taak en genereert een grote hoeveelheid domein overschrijdende informatie, zoals informatie gerelateerd aan volksgezondheid, infectieziekten, het milieu, maar ook data gerelateerd aan genetische bronnen. Het RIVM valt daarom onder een uitgebreid wettelijk kader. In de beslisboom open data kunnen dan ook zes beslisbomen worden onderscheiden.

De nieuwe Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) is op 18 juli 2015 in werking getreden, en stelt een minimumpakket aan voorschriften vast voor het hergebruik van overheidsinformatie. Echter, de Who is niet van toepassing op informatie in het bezit van onderzoeksinstellingen. De onderzoeksinformatie van het RIVM valt daarom niet in het bereik van de Who. Maar het RIVM kan wel ervoor kiezen om die onderzoeksinformatie actief beschikbaar te stellen, waarvan het zeker is dat die informatie geen inbreuk maakt op andere belangen van RIVM of derden. De bestuurlijke informatie van het RIVM valt overigens wel binnen het bereik van de Who. Actief beschikbaar stellen houdt in dat er geen speciaal verzoek aan het RIVM moet worden gedaan om de bestanden beschikbaar te krijgen maar dat de bestanden actief op een algemeen toegankelijke plaats (bijvoorbeeld een website) voor een ieder beschikbaar zijn. Eventuele gronden om de RIVM data niet beschikbaar te stellen moeten actief worden geïdentificeerd en indien van toepassing daarop worden gehandeld.

De beslisboom gaat vervolgens in op het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om te bepalen of informatie van het RIVM publiek gemaakt mogen worden. Bij het bepalen of een bestand als open data kan worden vrijgegeven spelen, naast de uitzonderingsgronden uit de Wob en de Who, nog andere factoren een rol. Er kan in algemene zin het aansprakelijkheidsrecht worden genoemd en

---

<sup>1</sup> Zie ook Kamerstukken 32 802 Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, Nr. 18 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 oktober 2015

meer specifiek de mogelijke inbreuk op de rechten van derden en schade ontstaan uit fouten in de data. Als fouten of onvolledigheden in de data aanwezig zijn kunnen anderen daardoor schade lijden. Mogelijke aansprakelijkheid wordt vaak genoemd als bezwaar tegen het aanbieden van open data. Men kan zich voorstellen dat het gebruik van open data risico's met zich mee kan brengen, zoals aansprakelijkheid voor gebrekkige of incomplete data. Hoewel het aansprakelijkheidsrisico voor open data beperkt is, zal het RIVM voorzorgsmaatregelen moeten treffen om er voor te zorgen dat er geen fouten of onvolledigheden in de data voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan complete metadata die zowel machine-leesbaar als mens-leesbaar zijn, maar ook aan een voorziening waarbij open data gebruikers fouten kunnen terugmelden.

Het is mogelijk dat derden door de beleidsverandering naar open data onevenredig worden bevoordeeld of juist onevenredig worden benadeeld. Onder omstandigheden kan dan het openbaar maken van RIVM data als open data als onrechtmatig worden aangemerkt maar de kans daarop is waarschijnlijk klein. Verder is er de vraag of er sprake is van rechten van derden op de informatie. Bestanden kunnen gegenereerd worden in samenwerking met andere partijen, zoals zorgaanbieders of burgers. Hoewel die informatie bij het RIVM berusten, kan er sprake zijn van intellectuele eigendomsrechten van derden. De beslisboom open data houdt rekening met al deze factoren, en biedt een kader met criteria om te bepalen of een derde onevenredig in zijn belangen wordt geschaad door het beschikbaar stellen van open data door het RIVM.

Open data en bescherming van persoonsgegevens staan op gespannen voet met elkaar. Als hoofdregel geldt dat als een bestand persoonsgegevens bevat, er geen sprake kan zijn van open data omdat er voor de verwerking van persoonsgegevens bijzondere wettelijke regels gelden. Dit rapport bevat een gedegen analyse van het juridisch kader voor persoonsgegevens, en gaat daarmee verder dan de Handleiding open data van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezien de huidige trend dat er aan de ene kant steeds meer open data in de toekomst beschikbaar zal komen, en aan de andere kant technische ontwikkelingen zich in een rap tempo ontwikkelen, zou het mogelijk zijn dat RIVM bestanden die nu nog niet als persoonsgegevens kan worden aangemerkt, dat in de toekomst wel zou kunnen. De enige mogelijkheid zou zijn om door technische bewerkingen (met name aggregatie) de data zodanig te anonimiseren dat deze niet meer tot individuele personen herleidbaar is, niet nu en ook niet in de toekomst. De mogelijkheden daartoe is een technische vraag, waarvoor ander onderzoek noodzakelijk is.

Naast de juridische toets en eisen die daaruit volgen zal er ook moeten worden voldaan aan specifieke technische eisen aan de data en mogelijke diensten. Bij het actief beschikbaar stellen van RIVM informatie, zal dat moeten conform de open data principes vastgesteld in de Handleiding open data. In dit rapport gaan wij in op de afwegingen die gemaakt moeten worden, zoals de keuze van licentie en de beperkingen van het gebruik van een disclaimer.

Verder wordt er kort ingegaan op de keuzes die gemaakt moeten worden in welk formaat en op welk niveau data beschikbaar worden gesteld. Het licht voor de hand om rapporten die al in pdf formaat bestaan, als open data beschikbaar stellen in pdf-formaat. Hoewel pdf technisch gesproken een open formaat is, is het niet een machine-verwerkbaar formaat en wordt daarom afgeraden als bestandsformaat voor open data. Ten slotte worden de transactiekosten van het actief beschikbaar stellen van open data op verschillende niveaus in beschouwing genomen.

De beslisboom vormt een onderdeel van de RIVM datawasstraat als hulpmiddel om de juridische aspecten van open data te bepalen. De datawasstraat voorziet in samenhangende afwegingskaders, processen en een raamwerk voor datamanagement. De datawasstraat is niet bedoeld als een geautomatiseerd systeem, het zijn onderdelen die in samenhang zorgen voor een totaal proces, vooral het juridische aspect is dermate complex dat dit een kennisintensief stuk mensenwerk blijft.

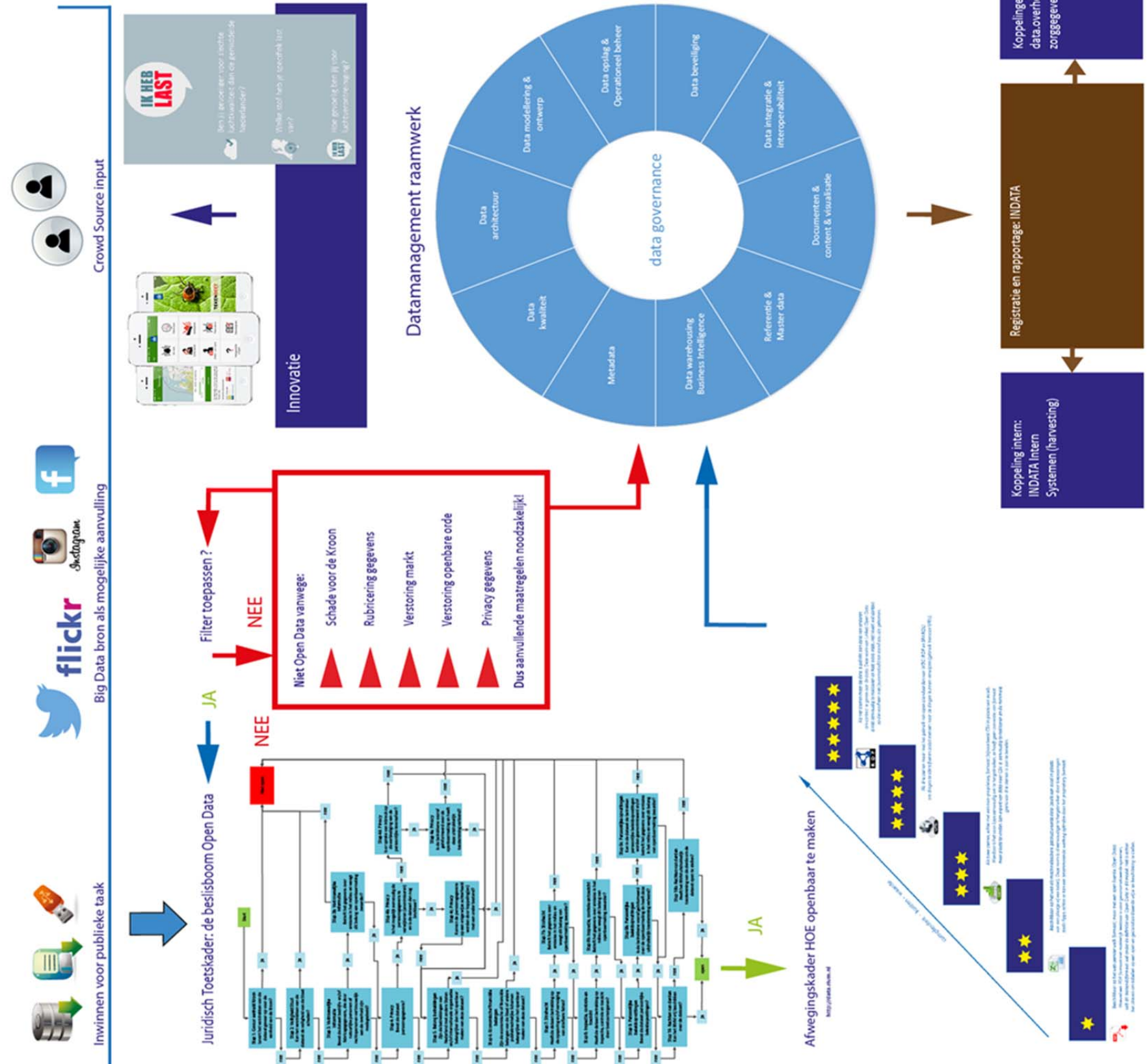
# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>2</b>
1.1 De RIVM datawasstraat .....	2
1.2 Leeswijzer .....	3
<b>2 Open data</b> .....	<b>4</b>
<b>3 Beslisbomen Open Data</b> .....	<b>6</b>
3.1 Inleiding .....	6
3.2 Wet hergebruik van overheidsinformatie .....	6
3.3 Bereik Wet hergebruik van overheidsinformatie .....	7
3.4 Wet hergebruik van overheidsinformatie en Wet op het RIVM .....	7
<b>4 Uitzonderingen op verplichtingen uitgelicht</b> .....	<b>10</b>
4.1 De beslisbomen .....	10
4.1.1 Wet openbaarheid van bestuur: uitzonderingsgronden .....	10
4.1.2 Beslissing op het verzoek .....	11
4.2 Toepassen van de beslisbomen op de RIVM producten .....	11
4.2.1 Kaderrichtlijn INSPIRE .....	11
4.2.2 Open data beleid en beslisboom open data RIVM .....	12
4.2.3 Nagoya Protocol .....	14
4.3 Beslisboom "Actieve open data" .....	15
<b>5 Persoonsgegevens en open datasets (stap 4)</b> .....	<b>20</b>
5.1 Inleiding .....	20
5.2 Uitgangspunten Wet bescherming persoonsgegevens .....	20
5.2.1 Algemeen kader .....	20
5.2.2 Wbp en open data .....	21
5.2.3 Bronnen voor de uitleg van de Wbp .....	21
5.3 Definitie van persoonsgegevens: vier elementen .....	22
5.3.1 Natuurlijke persoon .....	22
5.3.2 Elk gegeven .....	23
5.3.3 Betreffende .....	23
5.3.4 Geïdentificeerd of identificeerbaar .....	25
5.4 Casuïstiek persoonsgegevens .....	29
5.4.1 Afbeelding object Google Maps geen persoonsgegevens .....	29
5.4.2 Case: 'Preliminary Assessment Report - Stratterra (atomoxetine) - Risk Benefit Assessment' .....	29
5.4.3 Fitnessapp Nike .....	30
5.4.4 Gordon v. Canada (Health) .....	31
5.5 Conclusie .....	32
5.6 Beslisboom gegevensbescherming .....	32
<b>6 Aansprakelijkheid voor open data</b> .....	<b>34</b>
6.1 Inleiding .....	34
6.2 Grondslagen voor aansprakelijkheid .....	34
6.3 Productaansprakelijkheid .....	35
6.4 Onrechtmatig handelen door het ter beschikking stellen als open data als zodanig (stap 11) .....	37
6.5 Onrechtmatige daad bij foutieve of onvolledige data (stap 14) .....	39
6.5.1 Zorgplicht van de overheid .....	39

6.5.2	Zorgvuldigheidsmaatregelen .....	41
6.5.3	Niet gevalideerde gegevens .....	43
6.6	Resumerend .....	44
<b>7</b>	<b>Intellectueel eigendom (stap 13).....</b>	<b>45</b>
7.1	Intellectuele eigendomsrechten van anderen .....	45
7.2	RIVM en (data van) derden.....	47
7.3	Gedeelde rechten: Samenwerkingsverbanden .....	48
7.3.1	Samenwerking met commerciële partijen .....	48
7.3.2	Samenwerking met wetenschap .....	48
7.3.3	Samenwerking met burgers .....	49
<b>8</b>	<b>Milieu-data .....</b>	<b>53</b>
8.1.1	Juridische eisen .....	54
8.1.2	financiële eisen voor verstrekking .....	56
8.1.3	technische eisen .....	56
8.1.4	organisatorische eisen .....	56
<b>9</b>	<b>Ontsluitingsstrategie.....</b>	<b>58</b>
9.1	Beperking van aansprakelijkheid door disclaimer? .....	58
9.2	Beschikbaarstellen zonder licentievoorwaarden .....	59
9.3	Beschikbaarstellen met licentievoorwaarden .....	59
9.4	Tim Berners-Lee model.....	59
9.4.1	TBL-niveaus.....	60
9.4.2	Eerste ster niveau .....	60
9.4.3	Tweede ster niveau .....	60
9.4.4	Derde ster niveau.....	60
9.4.5	Vierde ster niveau .....	60
9.4.6	Vijfde ster niveau .....	60
9.5	Gelden documenten gepubliceerd in pdf formaat als open data? .....	61
9.6	Kosten sterren-niveaus .....	62
<b>10</b>	<b>Referenties .....</b>	<b>64</b>

Kaders, regel- en wetgeving: WPB, INSPIRE, ISO, NEN

Ontwikkelprincipes: Open -, Security-, Privacy By Design



Kennis, -kunde en vaardigheden: community of dataexperts + CDO + Datamanagers

# data wasstraat

Data zijn de grondstoffen van het RIVM. Besluiten, onderzoeken en bedrijfsvoering zijn afhankelijk hiervan. Voor veel taken van het RIVM zijn data benodigd met een gevoelig karakter. Het RIVM gaat hier op de beste, verantwoordelijke en professionele wijze mee om. Kwaliteit gaat voor kwantiteit.

Maar wat verstaan we onder data? Een goede definitie is: "Data zijn feiten over subjecten en objecten. Feiten over bezittingen, luchtverontreiniging, de leefomgeving, maar bij het RIVM vaak ook over mensen. Feiten worden verkregen door het doen van waarnemingen. Dit zijn vaak niet meer dan symbolen waarvan geen betekenis kan worden ontleend (een cijferreeks uit een meetnet bijvoorbeeld)."

De trends in het veranderende datalandschap zoals Open Data, Big Data, data beveiliging en wetgeving vereisen dat het RIVM zijn strategie met betrekking tot data continue monitort en daar waar nodig aanscherpt of bijstuurt. Hiervoor wordt de datastrategie uitgewerkt. Een onderdeel van de datastrategie is de data wasstraat. Een set van processen welke ertoe bijdragen dat de data van het RIVM op de beste en verantwoordelijke wijze wordt ingewonnen, bewerkt, opgeslagen en gepresenteerd.

Of data open kan worden gemaakt hangt van een aantal aspecten af, veelal juridisch. Aan de andere kant als de data niet open zijn, gelden er andere eisen zoals beveiliging. De beslisboom dient als hulpmiddel om vast te stellen of data open is of juist niet.

Voor alle data geldt dat er een datamanagement proces ingericht moet zijn. Dit proces zorgt o.a. voor kwaliteit, inzicht, efficiëntie, veiligheid en samenhang. Voor de wasstraat is gekozen voor het DAMA raamwerk dat wereldwijd wordt gebruikt en actueel is.

Hoe de data worden vrijgegeven kan variëren van eenvoudige zip bestanden tot volledige websites met ondersteuning als daar een groot belang en toegevoegde waarde bestaat.

Uiteindelijk dienen de stappen in de wasstraat te worden vastgelegd. Dit vereenvoudigt de rapportages, maakt risico's inzichtelijk en het bevordert de transparantie.

Om te borgen dat kennis en vaardigheden maximaal worden benut en behouden, is de community of data experts opgericht. Dit virtuele team bewaakt de inhoudelijke aspecten van data en samenhang.

Juridische aspecten zijn erg belangrijk, deze worden geborgd bij de juridische afdeling???

Auteur: Drs. W.M. Steenis

Bronnen: TU-Delft, DAMA, BZK, RWS

Versie 0.6 d.d. 29102015

Figuur 1: RIVM datawasstraat (versie 28-08-2015)





## Lijst van afkortingen

BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BW	Burgerlijk Wetboek
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CC	Creative Commons
CIb	Centrum Infectieziektebestrijding
DANK	Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal
DANS	Data Archiving and Networked Services
MvT	Memorie van Toelichting
NEM	Netwerk Ecologische Monitoring
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODbL	Open Database Licence
OKF	Open Knowledge Foundation
PSI	Publieke Sector Informatie (overheidsinformatie)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Who	Wet hergebruik van overheidsinformatie
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZonMw	Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie

# 1 Inleiding

Open data is een van de pijlers van onze informatie-economie. Voor open data beleid zijn ongekende baten voorspeld: het zou bijvoorbeeld leiden tot een vergroting van de Europese informatie-economie met miljarden euro per jaar. Deze groei zou vooral moeten komen van het midden- en kleinbedrijf. Tot op heden is er geen wetenschappelijk aantoonbaar bewijs dat de voorspellingen zijn uitgekomen. Vraag is hoe tot de gewenste economische waardeontwikkeling in het algemeen en van het midden- en kleinbedrijf in het bijzonder kan worden gekomen.

Ook de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft recent aangekondigd werk te gaan maken van open data in de zorg. Naast het domein van de Volksgezondheid en Zorg heeft het open data beleid van RIVM ook betrekking op het domein van Milieu en Veiligheid. Voor milieu-informatie is het belang van toegankelijkheid voor burgers al meer dan een decennium onderkend, en heeft het RIVM, onder meer, de Atlas Leefomgeving ontwikkeld om milieu-informatie inzichtelijk te maken. Naast data die onder de noemer publieke data zijn te vatten, heeft het RIVM ook veel onderzoeksdata onder zich. Ook deze data vallen onder het open data beleid van het RIVM.<sup>2</sup>

Voor de implementatie van open data moet er, ten behoeve van de RIVM data strategie, onderzoek worden gedaan naar de eisen die aan open data gesteld worden. Daarnaast is onderzoek noodzakelijk naar de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de open data strategie.

Het onderzoek moet leiden tot advies op het gebied van:

1. Beslisboom open data
2. Ontwikkelen open data wasstraatprocessen specifiek voor RIVM
3. Ontsluitingsstrategie
4. Open data management strategie

## 1.1 De RIVM datawasstraat

Het RIVM genereert en beheert veel heterogenen data. Die data kunnen persoonsgebonden gegevens bevatten en al dan niet relatief makkelijk te herleiden zijn tot een natuurlijke persoon, bijvoorbeeld door data te koppelen aan andere data en informatie. Maar ook milieudata kunnen gevoelige gegevens bevatten waarvan openbaarheid schadelijk kan zijn voor milieubescherming. Bij het publiceren van de data als open data moet dus vooraf bepaald worden of de data aan de (juridische) eisen die gesteld worden voor open data voldoen.

Om data op een efficiënte en effectieve manier te beheren, is een datamanagement systeem nodig. Het RIVM is een datawasstraat aan het ontwikkelen die voorziet in samenhangende afwegingskaders, processen en een raamwerk voor datamanagement. De beslisboom open data voorziet in een dergelijk juridisch afweegkader als integraal onderdeel van de datawasstraat. De datawasstraat kan worden gebruikt om te bepalen of data als open data gepubliceerd mogen worden en in welke vorm dit moge-

---

<sup>2</sup> Zie ook Kamerstukken 32 802 Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, Nr. 18 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 oktober 2015

lijk is. Maar ook om te bepalen of er nog onderdelen op het gebied van datamanagement zijn die moeten worden verbeterd.

Het concept van de datawasstraat is niet bedoeld als een geautomatiseerd systeem, het zijn onderdelen die in samenhang zorgen voor een totaal proces. Niet alle onderdelen zijn namelijk te automatiseren, vooral het juridische aspect is zo complex dat dit een kennisintensief stuk mensenwerk blijft. Het concept is ook niet bedoeld als totaaloplossing, hiervoor is de materie te veelzijdig en te complex. De afwegingskaders, processen en componenten zijn ook los van elkaar te gebruiken en uit te wisselen met al bestaande methodieken en werkwijzen.

## 1.2 Leeswijzer

Dit rapport gaat in op de beslisboom open data als onderdeel van de RIVM datawasstraat. In hoofdstuk 2 worden de algemene principes van open data en het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, en van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende delen van de beslisboom open data, en behandelt het algemene wettelijke kader voor het RIVM. In hoofdstuk 4 worden de uitzonderingsgronden die voortvloeien uit de Wet openbaarheid van bestuur voor het vrijgeven van data toegelicht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het toepassen van de beslisboom open data op RIVM informatie. Hoofdstukken 5, 6, en 7 behandelen specifieke aandachtspunten voor het vrijgeven van RIVM data. Deze aandachtspunten zijn: hoe om te gaan met de bescherming van persoonsgegevens (hoofdstuk 5), eventuele aansprakelijkheid voor de data (hoofdstuk 6), en intellectuele eigendomsrechten van data (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 gaat in op andere wettelijke kaders die van belang zijn voor RIVM data, te weten de speciale positie van milieudata en van gegevens die onder het nieuwe Nagoya Protocol vallen. Hoofdstuk 9 behandelt ontsluitingsstrategieën voor onderzoeksinformatie, waarbij de toepasbaarheid van het gebruik van een disclaimer wordt behandeld, en de overwegingen voor de keuze van een specifieke open licentie. Verder beschouwen we technische aspecten en financiële aspecten van ontsluitingsstrategieën voor het RIVM.

## 2 Open data

Data zijn een belangrijke grondstof voor het RIVM. Besluiten, onderzoeken en bedrijfsvoering zijn afhankelijk hiervan. Voor veel taken van het RIVM zijn data benodigd met een gevoelig karakter. Maar wat verstaan we onder data? Een passende definitie voor RIVM data is:

“Data zijn feiten over subjecten en objecten. Feiten over bacteriën, luchtverontreiniging, de leefomgeving en vaak ook over mensen. Feiten worden verkregen door het doen van waarnemingen. Dit zijn vaak niet meer dan symbolen waaraan geen betekenis kan worden ontleend (een cijferreeks uit een meetnet bijvoorbeeld).”

Om dergelijke data als open data beschikbaar te kunnen stellen, moeten we eerst het begrip open data scherp definiëren. Pas dan kunnen we in een concreet geval iets te kunnen zeggen over de mogelijke juridische gevolgen van een beleidsverandering naar open data. Een belangrijke voorvraag bij het beoordelen van de mogelijke juridische gevolgen een open data-aanbieder is daarom steeds: wat wordt er verstaan onder open data en onder welke voorwaarden worden de data aangeboden?

In dit rapport wordt onder open data het volgende verstaan:

### *Juridische eisen aan open data*

- Data moeten openbaar zijn, tenzij er een uitzonderings- beperkingssgrond van de Wet openbaarheid van bestuur of bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is;
- Data moeten vrij zijn van rechten van derden, d.w.z. licentievrij zijn: een ieder moet de data zonder enige voorwaarde kunnen gebruiken voor willekeurige doeleinden.<sup>3</sup>

### *Financiële eisen aan open data*

- Data is beschikbaar tegen maximaal de marginale verstrekingskosten, bij voorkeur gratis.

### *Technische eisen aan open data*

- Data moeten brondata zijn; de ruwe data die bijvoorbeeld noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een wettelijke taak.
- Data formaten moeten open zijn;
- Data moeten kunnen worden verwerkt door een machine;
- Data moet worden voorzien van afdoende metadata (mede omwille van de vindbaarheid).

### *Organisatorische eisen aan open data*

- Data moeten toegankelijk zijn: data moet worden gepubliceerd, bij voorkeur in een algemeen toegankelijk forum, bijvoorbeeld een centraal portaal als [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl).

---

<sup>3</sup> De Nederlandse Rijksoverheid heeft de voorkeur voor een Creative Commons Publiek Domein Verklaring (CC-PD) of een Creative Commons ZERO Verklaring (CC0). Een mogelijke maar vanuit het perspectief van de hergebruiker geen voorkeurslicentie, kan verplichte naamsvermelding zijn, een Creative Commons – Attribution licentie (CC-BY).

- Data moeten regelmatig worden gecontroleerd of ze aan de open overheidsdata principes voldoen

In de Nederlandse context wordt gesproken over open overheidsdata als de data:

- Zijn verzameld in het kader van de uitvoering van een publieke taak,
- Zijn gefinancierd met publieke middelen voor de uitvoering van die taak.

Voor het publiceren van open data heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in oktober 2015 een Leidraad Open Data<sup>4</sup> opgesteld, waarin ook gesteld wordt dat open data zonder registratie toegankelijk moeten zijn.

In aanvulling op het bovenstaande, stelt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) dat open data vindbaar en begrijpelijk moet zijn voor niet-professionele gebruikers. Het open databeleid van VWS wordt vormgegeven in voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer. Voor het thema zorg en open data heeft de Tweede Kamer eind juli 2014 een eerste Voortgangsbrief open data in het zorgdomein ontvangen van de minister van VWS, waarin de aanpak en ambitie voor de komende tijd beschreven worden. VWS betreft daarbij zowel de (eigen) uitvoerende partijen (agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO)) als ook de private zorgpartijen. Een ander belangrijk element is dat VWS inzet op het vergroten van de vindbaarheid van de open data voor de niet-professionele gebruiker op herkenbare plaatsen, zoals voor de zorggebruiker op [www.KiesBeter.nl](http://www.KiesBeter.nl) en meer generiek op <https://data.overheid.nl>. In de eerste voortgangsbrief werd verder gesteld dat het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), en ook ZonMw inmiddels een beleid voeren waarin hergebruik van data en open access-publicatie worden gestimuleerd. Onderzoekers worden gevraagd data te deponeren bij de meest van toepassing zijnde databank, waaronder DANS. In de subsidiebepalingen van ZonMw is daarnaast vastgelegd dat onderzoekers aannemelijk moeten maken dat het verzamelen van data noodzakelijk is en dat er geen data hergebruikt kunnen worden. Ook bij nieuwe onderzoeken in het sportdomein wordt inmiddels als vaste voorwaarde voor gunning of subsidie het als open data beschikbaar stellen van onderzoeksdata meegenomen. Ten slotte vindt steeds meer bundeling van data via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) plaats, zoals de Monitor Langdurige Zorg (<http://www.monitorlangdurigezorg.nl>), die in opdracht van VWS wordt beheerd door het CBS.<sup>5</sup>

In de 2<sup>e</sup> Voortgangsbrief Open Data in het zorgdomein van 7 mei 2015 stelt het ministerie dat open data in de zorg data zijn die openbaar zijn, geen auteursrecht of andere rechten op berusten, bekostigd zijn uit publieke middelen, beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van die taak, voldoen aan open standaarden en bij voorkeur computer-leesbaar zijn. Tegelijkertijd erkent het ministerie dat open data in de zorg wel extra privacygevoelig blijven.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> <https://data.overheid.nl/over-open-data>

<sup>5</sup> Kst II 2013/14, 32 620, nr. 131

<sup>6</sup> Kst II 2014/15, 32 620, nr. 157

## 3 Beslisbomen Open Data

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beslisbomen die de implementatie van het open data beleid kunnen ondersteunen gepresenteerd en nader toegelicht.

In de beslisboom open data kunnen zes verschillende beslisbomen worden onderscheiden om te bepalen of de dataset binnen het bereik van het open data beleid valt:

1. Wet hergebruik overheidsinformatie.
2. Wet openbaarheid van bestuur,
3. Persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (schema B),
4. IE-rechten van derden: Is er sprake van intellectuele eigendomsrechten van derden? (schema C1 en C2),
5. Onrechtmatig handelen door het ter beschikking stellen van de open data als zodanig (schending van belangen van derden) (schema D),
6. Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht) (schema E).

Ieder van deze bomen zal in dit hoofdstuk gaan wij in op de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) en de op de toepasbaarheid van deze wet op het RIVM als onderzoeksinstituut. De andere delen van de beslisboom zullen in de volgende hoofdstukken afzonderlijk worden gepresenteerd en besproken.

### 3.2 Wet hergebruik van overheidsinformatie

Op 18 juli 2015 is de Wet hergebruik overheidsinformatie in werking getreden. De nieuwe wet bevordert het hergebruik van overheidsinformatie doordat openbare informatie nu verplicht ook voor hergebruik beschikbaar moeten worden gesteld.<sup>7</sup> De Wet is de Nederlandse implementatie van de Europese Richtlijn nr. 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, de zogenaamde PSI Richtlijn (PbEU 2013, L 175/1).

De Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)<sup>8</sup> stelt een minumpakket aan voorschriften vast voor het hergebruik van overheidsinformatie en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten van publieke instanties van de lidstaten van de EU (zie ook art. 1 PSI Richtlijn)<sup>9</sup> en de Leidraad open data.

---

<sup>7</sup> Zie NJB: <http://njb.nl/wetgeving/staatsbladen/hergebruik-van-overheidsinformatie.13410.lynkx>

<sup>8</sup> Wet hergebruik van overheidsinformatie (2015). Wet van 24 juni 2015, houdende regels over het hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie), Stb. 2015, 271.

<sup>9</sup> PSI Richtlijn gewijzigd (2013). Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, OJ L 175/1.

### 3.3 Bereik Wet hergebruik van overheidsinformatie

De Wet hergebruik van overheidsinformatie is niet van toepassing op<sup>10</sup>:

- a. informatie die niet openbaar is op grond van de wet;
- b. informatie waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet;
- c. informatie berustend bij een publieke omroep, bij een andere met een publieke omroep taak belaste instelling of bij een instelling die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een publieke omroep of een andere met een publieke omroep taak belaste instelling;
- d. informatie berustend bij onderwijs- en onderzoeksinstellingen;
- e. informatie berustend bij andere culturele instellingen dan bibliotheken en musea;
- f. gedeelten van documenten die alleen logo's, wapens en insignes bevatten;
- g. informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

Op gegevens van het RIVM is mogelijk onderdeel d. van toepassing: "informatie berustend bij onderwijs- en onderzoeksinstellingen". De Memorie van toelichting (p.22) zegt hierover<sup>11</sup>:

"Een uitzondering op de informatie in universiteitsbibliotheken vormt onderzoeksdata van universiteiten. Op grond van artikel 1, tweede lid, onderdeel e, van de richtlijn is informatie in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstellingen immers uitgesloten. Daarnaast blijkt ook uit de overwegingen bij de wijzigingsrichtlijn, dat er slechts bedoeld wordt op het «openbare culturele materiaal» dat bij bibliotheken, archieven en musea berust. Onderzoeksdata maken daar geen deel van uit."

De memorie van toelichting bij de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie was specifiek over dezelfde uitzonderingsgrond:

"Het nieuwe hoofdstuk [hergebruik van overheidsinformatie] is ook niet van toepassing op informatie in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstellingen, zoals scholen, universiteiten, bibliotheken en onderzoeksinstituten met inbegrip van, waar toepasselijk, organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten."<sup>12</sup>

Vraag is of het RIVM als onderzoeksinstelling kan worden beschouwd. In de volgende sectie gaan wij hier op in.

### 3.4 Wet hergebruik van overheidsinformatie en Wet op het RIVM

De Wet van 21 oktober 1996, houdende regeling van de taakuitoefening door het RIVM (Wet op het RIVM) beschrijft in artikel 3 de taken van het RIVM:

---

<sup>10</sup> Art. 2 Wet hergebruik van overheidsinformatie.

<sup>11</sup> Kst II 2014/15 34 123 nr. 3.

<sup>12</sup> Kst II 2005/06 30 188, nr.3: Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie).



1. Het RIVM heeft, onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten, tot taak:
  - a. onderzoek te verrichten, dat is gericht op ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de uitoefening van toezicht op het terrein van de volksgezondheid, het terrein van het milieu en het terrein van natuur, bos en landschap;
  - b. periodiek te rapporteren over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van de volksgezondheid en het milieu;
  - c. andere door Onze Minister op te dragen werkzaamheden uit te voeren.
2. Het RIVM kan ander onderzoek dan dat, bedoeld in het eerste lid, onder *a*, alsmede andere werkzaamheden dan die, bedoeld in het eerste lid, onder *c*, verrichten indien dat uit een oogpunt van algemeen belang nuttig is te achten en dit onderzoek of die werkzaamheden zijn opgenomen in een meerjaren-activiteitenprogramma. De kosten van zodanig onderzoek of zodanige werkzaamheden brengt het RIVM in rekening bij degene, in wiens opdracht het onderzoek of de werkzaamheden worden verricht.

Met deze taken moet het RIVM als onderzoeksinstelling worden gedeut.<sup>13</sup> Er is dan ook sprake van informatie berustend bij onderwijs- en onderzoeksinstellingen in de zin van de Wet hergebruik van overheidsinformatie. Hiermee is de Wet hergebruik overheidsinformatie niet van toepassing op de onderzoeksinformatie van het RIVM. Dit geldt overigens niet onverkort voor de informatie met betrekking op art. 3 eerste lid, sub b en c Wet op het RIVM, en op bestuurlijke informatie van het RIVM.

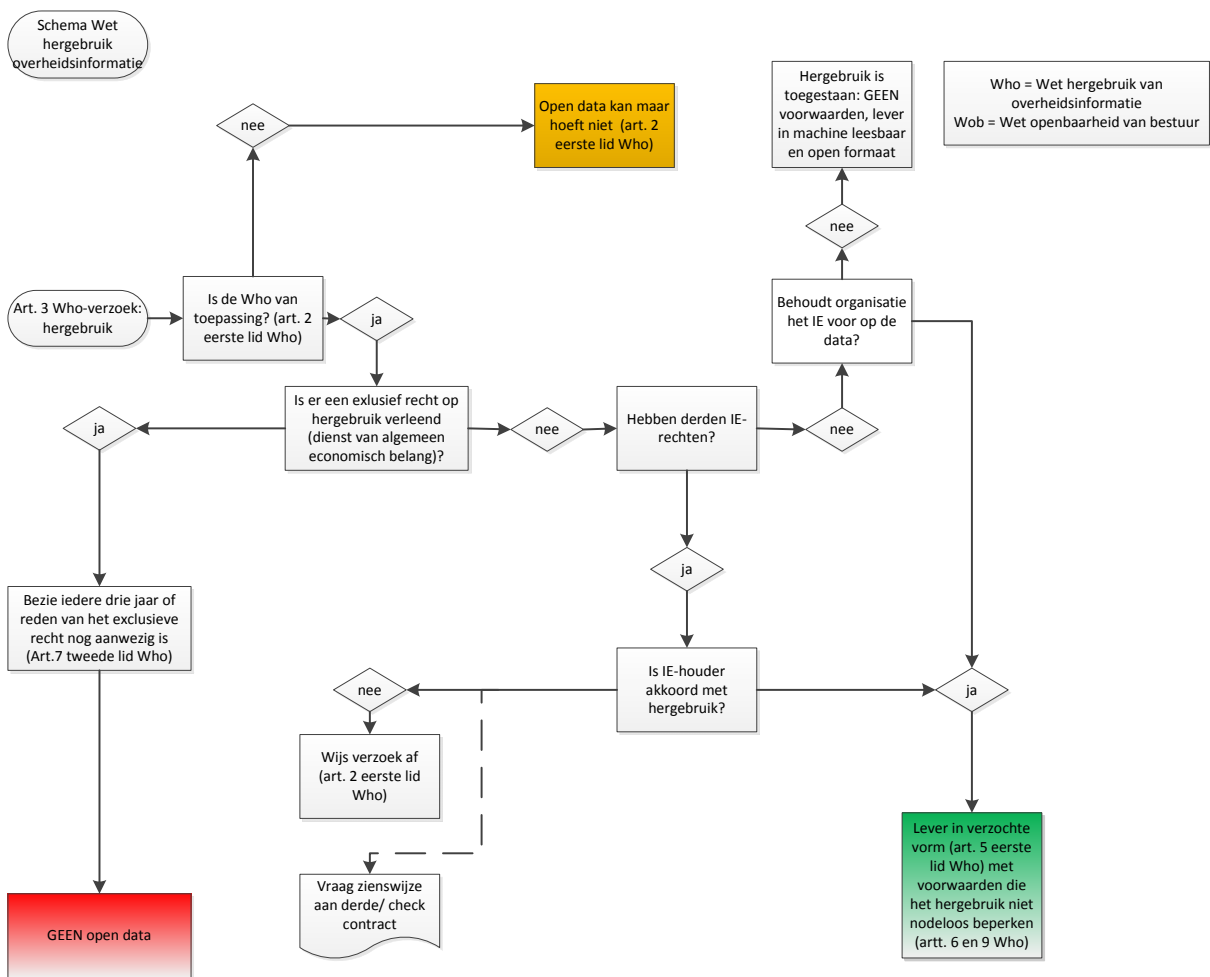
Verder is het van belang om te bepalen wat er onder de begrippen “data” en “informatie” wordt beschouwd. Zowel de Wet openbaarheid van bestuur als de Wet hergebruik van informatie spreken over “documenten” en beide wetten geven als definitie “een bij een met een publieke taak belaste instelling berustend schriftelijk stuk of een ander materiaal dat gegevens bevat”. Voor bestuurlijke informatie levert deze definitie geen problemen op. Voor onderzoeksinformatie kan het van belang zijn om een andere beschrijving aan te houden, aangezien het RIVM vele soorten ruwe data en bewerkte informatieproducten heeft. Zo beheert het RIVM bijvoorbeeld rekenmodellen voor luchtkwaliteit. Er zal beschouwd moeten worden wat onder dit informatieproduct valt: alleen de onderliggende data, of het rekenmodel zelf, al dat niet met metadata die de gebruikte methodologie beschrijft. Een ander voorbeeld zijn de databestanden die door het Centrum Infectiebestrijding (CIb) worden beheerd. Het CIb verstaan onder gegevens betreffende infectieziekten “de vermoede of geconstateerde infectieziekten en de daarbij opgenomen epidemiologische gegevens, als ook ziekteverwekkers en de nader onderzochte eigenschappen daarvan, vectoren die een infectieziekte over kunnen dragen, gegevens over antimicrobiële resistentie, toegepaste diagnostische technieken en behandelingsmethoden.”<sup>14</sup> Dit betreft veelal bestanden die zowel ruwe data als metadata bevatten. Betreft het, zoals steeds meer het geval, genomische sequenties die internationaal gedeeld worden, dan kunnen deze bestanden dusdanig groot zijn (vele terabytes) dat de data alleen in clouds kunnen worden opgeslagen, en zijn ze qua grootte niet te downloaden.

In Figuur 3 wordt het deel van de beslisboom weergegeven dat betrekking heeft op de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

---

<sup>13</sup> Zie ook Haringhuizen, G. (2009). Handleiding van het RIVM Centrum infectieziektebestrijding, dienstonderdeel van het ministerie van VWS, bij verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om resultaten of brongegevens van wetenschappelijk onderzoek openbaar te maken.

<sup>14</sup> *ibid*



**Figuur 3: Deel beslisboom Wet hergebruik overheidsinformatie**

Omdat de Who is niet van toepassing op de onderzoeksinformatie van het RIVM, zal het voor hergebruik beschikbaar tellen van onderzoeksinformatie niet op basis van deze wet geschieden maar vooral actieve beschikbaarstelling vanuit RIVM zelf betreffen. In de volgende hoofdstukken gaan wij in op de uitzonderingsgronden van het (actief) beschikbaar stellen van onderzoeksinformatie.

## 4 Uitzonderingen op verplichtingen uitgelicht

### 4.1 De beslisbomen

Het open data beleid schrijft voor dat bestanden actief beschikbaar worden gesteld. Dit betekent dat er geen speciaal verzoek aan RIVM moet worden gedaan om de bestanden beschikbaar te krijgen maar dat de bestanden actief op een algemeen toegankelijke plaats (bijvoorbeeld een website) voor een ieder beschikbaar zijn. Eventuele gronden om de RIVM data niet beschikbaar te stellen moeten actief worden geïdentificeerd en indien van toepassing daarop worden gehandeld.

Bij het bepalen of een dataset als open data kan worden vrijgegeven spelen een aantal factoren een rol. Ten eerste zijn dat de uitzonderingsgronden uit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en andere openbaarheidswetgeving. Daarnaast kan in algemene zin het aansprakelijkheidsrecht worden genoemd en meer specifiek de mogelijke inbreuk op de rechten van derden, waaronder bescherming van persoonsgegevens, en schade ontstaan uit fouten in de data. De beslisboom open data houdt met deze factoren rekening.

Naast de juridische toets en eisen die daaruit volgen zal er ook moeten worden voldaan aan specifieke technische eisen aan de data en mogelijke diensten.

De beslisboom open data kent drie stappen:

- Verzoek om data
- Beslissing op het verzoek
- Bepalen onder welke voorwaarden de gegevens worden verstrekt

#### 4.1.1 Wet openbaarheid van bestuur: uitzonderingsgronden

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kent een aantal uitzonderingsgronden op de openbaarheid van de informatie. In dit hoofdstuk gaan wij in op deze uitzonderingsgronden uit de Wob.<sup>15</sup>

De Wob kent diverse absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan geen informatie kan worden verstrekt. Absolute uitzonderingsgronden moeten altijd zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Voorbeelden van absolute gronden zijn het schaden van de veiligheid van de staat<sup>16</sup> en het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens.<sup>17</sup> Bij relatieve uitzonderingsgronden gaat het om de afweging van het belang van de openbaarheid ten opzichte van een ander belang. Een voorbeeld van zo'n ander belang is: "het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden".<sup>18</sup>

Bij het bepalen of een RIVM dataset als open data gepubliceerd kan worden moet rekening worden gehouden met deze andere belangen. In Sectie 4.3 gaan wij dieper in op uitzonderingsgronden uit de Wob.

---

<sup>15</sup> Zie ook bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer hoofdstuk 19, en Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE) art. 11.

<sup>16</sup> Art. 10 lid 1 onder b Wob.

<sup>17</sup> Art. 10 lid 1 onder d Wob.

<sup>18</sup> Art. 10 lid 2 onder g Wob.

### 4.1.2 Beslissing op het verzoek

De beslissing op het verzoek zal doorgaans positief of negatief zijn. Bij een positieve beoordeling kunnen de gegevens geleverd worden als open data.

Bij een negatieve beslissing zijn er gronden die zwaarder wegen dan de gronden om het verzoek te honoreren. Deze gronden kunnen bijvoorbeeld de staatsveiligheid betreffen of de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen.

## 4.2 Toepassen van de beslisbomen op de RIVM producten

### Juridisch

Indien de gegevens worden verstrekt, kunnen er gebruiksvoorwaarden worden opgelegd. Naamsvermelding kan bijvoorbeeld verplicht zijn, of gebruik alleen voor intern gebruik of gebruik alleen voor een welbepaald doel. In het laatste geval is er dan geen sprake van open data.

### Technisch

Indien de gegevens als open data worden verstrekt dan zullen er ook technische randvoorwaarden gelden. Zo zal er sprake moeten zijn van voldoende gedocumenteerde metadata en een keuze moeten worden gemaakt over de wijze van beschikbaarstelling, bijvoorbeeld als linked data.

Een bijzondere randvoorwaarde bij de voorwaarden waarop de gegevens worden verstrekt, wordt gegeven door het kader van de INSPIRE-wet.

### 4.2.1 Kaderrichtlijn INSPIRE<sup>19</sup>

Sinds 15 mei 2007 is de Europese kaderrichtlijn INSPIRE in werking getreden. Deze kaderrichtlijn leidt tot een Europese geo-informatie infrastructuur, die een geïntegreerde aanpak van Europees milieubeleid mogelijk maakt. De kaderrichtlijn INSPIRE regelt de uitwisseling van locatiegegevens binnen de Europese lidstaten rond 34 thema's, geclusterd in drie Annexen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een aantal overheidsorganisaties, waaronder, het RIVM aangemerkt als INSPIRE-dataprovider.<sup>20</sup> Dat houdt in dat sommige RIVM datasets kunnen worden beschouwd als een INSPIRE dataset. Dit betekent dat voor die datasets INSPIRE verplichtingen van toepassing zijn.

Bestuursorganen die ruimtelijke gegevens (waarop de INSPIRE-wet van toepassing is) bewaren moeten deze gegevens beschikbaar stellen<sup>21</sup> aan zowel het publiek, overheden als Europese instellingen en indien van toepassing contractanten die namens Europese instellingen optreden<sup>22</sup>. Dit moet gebeuren via een netwerk van diensten die onder andere het zoeken, raadplegen en downloaden van ruimtelijke gegevens mogelijk maken<sup>23 24</sup>.

---

<sup>19</sup> Dit deel is gebaseerd op van Loenen, B. en M. Grothe (2011). Toegang beperkingen en INSPIRE, [http://www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire\\_toegangbeperkingen\\_v5.pdf](http://www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire_toegangbeperkingen_v5.pdf).

<sup>20</sup> [http://www.geonovum.nl/sites/default/files/20140602\\_inspire\\_ax\\_i\\_ii\\_iii\\_aanm\\_dataproviders\\_datasets\\_v20.pdf](http://www.geonovum.nl/sites/default/files/20140602_inspire_ax_i_ii_iii_aanm_dataproviders_datasets_v20.pdf)

<sup>21</sup> Art. 4(1)a Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE).

<sup>22</sup> Art. 4, Verordening (EU) Nr. 268/2010.

<sup>23</sup> Art. 9 Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE).

<sup>24</sup> Aan deze netwerkdiensten worden interoperabiliteitseisen gesteld waaronder kwaliteitseisen als gegarandeerde beschikbaarheid. Voor nadere informatie over de eisen waaraan netwerkdiensten moeten voldaan volstaan we hier door te verwijzen naar Grothe 2011, en de Europese verordening 976/2009, Verordening 1088/2010, Verordening 1089/2010 en Verordening 102/2011.

Daarnaast moet toegang tot de ruimtelijke informatie en diensten worden verleend via een Europees INSPIRE portaal alsmede via een nationaal toegangspunt (het nationaal georegister).<sup>25</sup>

De wet verplicht verder bestuursorganen beschrijvingen van hun verzamelingen ruimtelijke gegevens en hun diensten op dit gebied ter beschikking te stellen in de vorm van metagegevens.<sup>26</sup>

Ten slotte vereist INSPIRE dat INSPIRE gegevens conformeren aan de interoperabiliteitseisen (d.w.z. voldoen aan de data specificaties van INSPIRE).<sup>27</sup> In van Loenen *et al.* (2011)<sup>28</sup> is uitvoerig op de INSPIRE-eisen ingegaan. We volstaan hier met de verwijzing naar van Loenen *et al.* (2011) hoofdstuk 5 INSPIRE.

#### 4.2.2 Open data beleid en beslisboom open data RIVM

Er zijn voor de drie pijlers (zorg, milieu en infectieziekten) van RIVM verschillende open databeleidsnormen.

##### Zorgdata

Voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geldt dat zorgdata moeten bijdragen aan transparantie in de zorg om uiteindelijk tot lagere zorgkosten en hogere kwaliteit te leiden. Goed inzicht en kwaliteit en kosten van de zorg zijn daarvoor van belang. Het open data beleid van het ministerie met betrekking tot zorgdata zijn vormgegeven in de voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer. In de tweede voortgangsbrief van mei 2015 stelt de minister dat open data een belangrijke rol spelen in het jaar van transparantie. Het is van belang dat de data die de overheid beschikbaar stelt betrouwbaar, begrijpelijk en toegankelijk wordt gemaakt.<sup>29</sup>

##### Milieudata

Het Verdrag van Aarhus<sup>30</sup> (1998) scheidt het kader voor toegang tot milieu-informatie voor burgers. Het Verdrag van Aarhus handelt o.m. over het verlenen van toegang tot milieu-informatie aanwezig bij de overheid. Naast het verstrekken van informatie op verzoek (passieve toegang), dient de overheid ook informatie actief beschikbaar te stellen, door het publiceren van rapporten over de toestand van het milieu, publiek toegankelijke databanken of soortgelijke registers, etc. via het internet en bij voorkeur als elektronische databanken. Het toegankelijkheidskader is overgenomen in de Milieuwet en de Wet openbaarheid van bestuur. Het RIVM gebruikt een aantal web services om milieu-informatie toegankelijk te maken zoals de Atlas Leefomgeving en de Atlas Natuurlijk Kapitaal.

---

<sup>25</sup> Art. 8 Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE).

<sup>26</sup> Art. 5 Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE). De vereisten voor metadata zijn verder uitgewerkt in de Europese verordening 1205/2008 Zie ook Verordening (EU) Nr. 268/2010.

<sup>27</sup> Dit wordt opgelegd via Europese Verordeningen (Verordening 1089/2010) en bijbehorende guidelines.

<sup>28</sup> van Loenen, B., F. M. Welle Donker, S. Kulk, D. A. Groetelaers, J. d. Jong & H. D. Ploeger (2011). Databeleid Rijkswaterstaat Deel: Hoofdwatersysteem. Een overzicht van de juridische kaders omtrent het omgaan met data. Delft, Onderzoeksinstituut OTB: 113.

<sup>29</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/05/07/kamerbrief-over-2e-voortgangsbrief-open-data-in-het-zorgdomein>.

<sup>30</sup> UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998). UNECE (United Nations Economic Commission for Europe).

### Atlas Natuurlijk Kapitaal

In de Atlas Natuurlijk Kapitaal staat data over ons natuurlijk kapitaal; de diensten en voorraden die de natuur ons levert. Deze ecosysteemdiensten en voorraden hebben verschillende functies, zoals voedselproductie of verkoeling in de stad. Doordat de data in de digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal (DANK) opengesteld zijn voor publiek gebruik, kan iedereen deze data inkijken én als API gebruiken voor andere toepassingen. Op [www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl](http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl) zijn de kaarten en de overige data te vinden. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu organiseerde Open State een app-competitie, om ontwikkelaars uit te dagen op een creatieve manier met DANK data aan de slag te gaan. Deze vrije opdracht stimuleert ontwikkelaars om met bijvoorbeeld data over hemelhelderheid of geluid van treinverkeer concepten te bedenken die interessant zijn voor een grote groep gebruikers. De competitie liep van 22 september 2015 tot 13 januari 2016, en werd gewonnen door [ovfietsuitje.nl](http://www.openstate.eu/nl/2016/01/ovfietsuitje-nl-winnaar-van-hacking-for-sustainability-app-competitie/). (<http://www.openstate.eu/nl/2016/01/ovfietsuitje-nl-winnaar-van-hacking-for-sustainability-app-competitie/>).

### Atlas Leefomgeving

De Atlas leefomgeving biedt informatie over de kwaliteit van de Nederlandse leefomgeving. Het gaat om milieuthema's die van invloed zijn op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van een ieder. Onderwerpen zijn onder andere luchtkwaliteit, waterkwaliteit en veiligheid. De informatie is als tekst beschikbaar, maar vooral ook in de vorm van kaarten. Burgers kunnen gemakkelijk zelf kaarten kiezen en vaak tot op buurtniveau inzoomen, en soms zelfs straatniveau. De achtergrondinformatie biedt ook de mogelijkheid om zo diep als gewenst in de onderwerpen te duiken.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is de opdrachtgever van de Atlas Leefomgeving. Rijkswaterstaat en het RIVM voeren deze opdracht uit. Dit doen zij in samenwerking met provincies, gemeenten en andere beleids- en kennisinstituten. Samen zorgen zij ervoor dat de kaarten overzichtelijk én met uitleg te zien zijn. Een aantal kaarten is van het RIVM of van Rijkswaterstaat. In veel gevallen zijn andere organisaties de eigenaar van een kaart. Die eigenaar wordt ook wel 'bronhouder' genoemd. De bronhouder houdt de kwaliteit van zijn eigen kaart(en) in de gaten. Het is in principe niet mogelijk de gegevens te downloaden. Wel kunnen de gegevens bij de eigenaar worden opgevraagd. (<http://www.atlasleefomgeving.nl/over-de-atlas>)

### Infectieziekten

Voor data over infectieziekten gelden ten dele andere normen omdat dergelijke data niet alleen persoonsgebonden gegevens kunnen bevatten, onder specifieke medische regelgeving kunnen vallen, of onder specifieke voorwaarden zijn afgestaan. Het huidige beleid is dat in alle gevallen waarin uit gevraagde informatie een persoon, bedrijf of instelling herkenbaar herleid zou kunnen worden of een belang van hen geraakt wordt, het ministerie van VWS deze persoon of organisatie zal vragen een zienswijze (bedenkingen) te geven over de eventuele verstrekking. De vraag of toepassing van de Wob op deze informatie moet leiden tot openbaarmaking of tot geheimhouding vergt een concrete afweging per document of onderdeel daarvan. Daarbij worden de volgende beleidsregels als uitgangspunt genomen:

- Beleidsregels, niet-ambtelijke adviezen, convenanten en gegevens van belang voor consumenten zoals aangewezen door Europese of nationale wet- of regelgeving, worden eigener beweging door het RIVM/C1b gepubliceerd.
- Alle producten en resultaten van onderzoek dienen toegankelijk te zijn voor onderzoekers en behandelaars, voor de pers en voor het brede publiek.

Bij het laatste punt wordt in beschouwing genomen dat de wetenschappelijke integriteit beschermd blijft, d.w.z. informatie uit onderzoek dat nog niet is afgesloten met een eindrapport aan de opdrachtgever of met een wetenschappelijke publicatie, wordt in beginsel niet verstrekt, evenals informatie uit conceptuele documenten die geproduceerd zijn voordat het onderzoek werd afgesloten en gepubliceerd. Verder gelden er principes van bescherming van persoonsgegevens, van bedrijfsgevoelige gegevens en bescherming van (intellectuele eigendoms)rechten van derden die gegevens ten behoeve van het onderzoek hebben aangeleverd. Welke onderzoeksgegevens vrijgegeven kunnen worden voor hergebruik, wordt door het CIb per geval bekeken, waarbij het volksgezondheidsbelang en maatschappelijke factoren tegen eventuele private belangen afgewogen dienen te worden.

### 4.2.3 Nagoya Protocol

Er is nog een categorie data waar het RIVM mee te maken zal krijgen, namelijk data die vallen onder het Nagoya Protocol inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit het gebruik van deze rijkdommen.<sup>31</sup> Het Nagoya Protocol is in 2010 aangenomen, ter aanvulling op het Verenigde Naties Verdrag inzake biologische diversiteit.<sup>32</sup> Het Nagoya Protocol is op 12 oktober 2014 in werking getreden en in april 2016 is de Wet implementatie Nagoya Protocol in werking getreden.

Voor het verzamelen of verkrijgen en meenemen van zaden, planten en andere levende organismen uit andere landen gelden internationale regels. Het doel van het Nagoya Protocol is om de toegang tot genetische rijkdommen goed te regelen en een eerlijke verdeling van voordelen die uit het gebruik daarvan voortvloeien te bevorderen en daarmee verbonden traditionele kennis. De regels zijn vastgelegd in het Nagoya Protocol en zijn door de Europese Unie verwerkt in de Verordeningen EU 511/2014<sup>33</sup> en EU 2015/1866<sup>34</sup>. Gebruikers moeten onderzoeken of het land van oorsprong van de genetische rijkdom regels op de toegang heeft ingesteld. Zo kunnen gebruikers verplicht worden om met de leverancier eerlijke afspraken te maken betreffende de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van de genetische rijkdom of traditionele kennis die betrekking heeft op deze genetische rijkdom. Onder genetische rijkdommen kunnen sommige planten, dieren, bacteriën en schimmels die interessante eigenschappen hebben, die gebruikt kunnen worden voor geneesmiddelen, cosmetica en in de landbouw. Deze zogeheten genetische rijkdommen zijn aantrekkelijk voor commerciële toepassingen door bedrijven. Onderzoek en gebruik kunnen kennis of winst opleveren bijvoorbeeld wanneer een plant de basis levert voor een succesvol medicijn. Gebruikers van genetische rijkdommen zijn onder andere plantenveredelingsbedrijven, fokkerijbedrijven, cosmeticabedrijven biotechnologiebedrijven, maar ook burgers die hobbymatig planten veredelen kunnen als gebruikers worden gezien. Gebruikers moeten daarom zorgvuldig te werk gaan bij het gebruik van genetische rijkdommen en uitzoeken wat de regels van het bronland zijn. Van genetisch materiaal onder het Nagoya Protocol moet informatie verzamelen worden (tracking en tracing van het materiaal) en dit moet 20 jaar worden bewaard.<sup>35</sup> In sectie 7.1 gaan we verder in op het Nagoya Protocol.

---

<sup>31</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2012-244>.

<sup>32</sup> <https://www.cbd.int/abs/about/default.shtml>

<sup>33</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0511>

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1457604510616&uri=CELEX:32015R1866>

<sup>35</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/04/29/nederland-aan-de-slag-met-het-nagoya-protocol>

### 4.3 Beslisboom “Actieve open data”

De beslisboom “Actieve open data” moet worden doorlopen om mogelijke gronden om RIVM data niet beschikbaar te stellen als open data te identificeren. RIVM data kunnen mogelijk niet beschikbaar worden gesteld als open data indien dit<sup>36</sup>:

1. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
2. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
3. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
4. persoonsgegevens betreft;

Verder blijft het verstrekken van informatie eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

5. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
6. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen;
7. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
8. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
9. eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
10. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie die mogelijk kan schaden;
11. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden;
12. informatie betreft over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten van intern beraad.<sup>37</sup> Deze kan wel worden verstrekt indien deze gegevens zijn geanonimiseerd of de betrokken persoon met de verstrekking heeft ingestemd;<sup>38</sup>
13. data van derden betreft;
14. incorrecte / foutieve data bevat (aansprakelijkheid).

Ieder factor wordt hieronder toegelicht. Voor de punten 4 (persoonsgegevens), 11 (onevenredige bevoordeling), 13 (derden) en 14 (fouten in de data) wordt dit in meer detail gedaan. De eerste vier punten betreffen absolute uitzonderingsgronden geformuleerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die dusdanig zwaar wegen dat het belang van openbaarheid altijd zal moeten wijken. De absolute uitzonderingsgronden zijn terug te vinden in art. 10 lid 1 onder a t/m d, en worden in *Tabel 1* toegelicht.

*Tabel 1: Toelichting van de beslisboom stappen voor absolute uitzonderingsgronden uit de Wob.*

Stap	Beschrijving	Toelichting	Betrekking op RIVM?
1	Gevaar eenheid van de Kroon	Heeft uitsluitend betrekking op de eenheid tussen de Koning en een of meer ministers of staatssecretarissen, maar niet de “eenheid van het kabinet” of de “eenheid van bestuur”. Deze uitzonderingsgrond wordt zelden toegepast, en dan alleen maar met Wob-verzoeken die direct betrekking	Waarschijnlijk n.v.t. op RIVM data

<sup>36</sup> Zie Wet openbaarheid van bestuur art. 10.

<sup>37</sup> Art. 11 lid 1 Wob.

<sup>38</sup> Art. 11 lid 2 Wob.



		hebben op het koningshuis, bijv. openbaring van correspondentie tussen een lid van het koningshuis en de premier	
2	Schade aan de veiligheid van de Staat	In de wetsgeschiedenis van de Wob is niet veel terug te vinden over deze bepaling. Wel is er veel jurisprudentie m.b.t. verzoeken van gegevens die bij de veiligheidsdiensten berusten. Maar daar gaat de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV 2002) over, waarin het begrip "veiligheid van de Staat" uitgelegd wordt. Dit artikel heeft waarschijnlijk betrekking op de "nationale veiligheid".	Kan van toepassing zijn op bijv. data en rapporten over pathogenen die voor militaire en terroristische doeleinden misbruikt kan worden <sup>39</sup> , zie ook uitspraak Rechtbank Noord-Holland in 2013. <sup>40</sup>
3	Bedrijfs- en fabricagegegevens die door een natuurlijk of een rechtspersoon in vertrouwen aan de overheid zijn verstrekt	Betreft gegevens die – al dan niet onder wettelijke verplichting – aan de overheid. Gaat veelal over wetenswaardigheden, technische productie- (proces) gegevens of over de afzet van producten of de kring van afnemers. Bij publicatie zouden concurrenten mogelijk voordeel kunnen halen. Moet per geval naar worden gekeken. Van derden afkomstige gegevens van bijv. belangenorganisaties vallen buiten bereik.	Kan gebruikt worden om milieu- of volksgezondheid belangen te beschermen, zie Daalder 2005, p.197-198 <sup>41</sup> voor voorbeelden. Zie ook Raad van State 2004 uitspraak inzake PreZies gegevens <sup>42</sup> en Rechtbank Amsterdam 2015 inzake NVWA. <sup>43</sup>
4	Bijzondere persoonsgegevens, tenzij de verstrekking <i>kennelijk</i> geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt	Het verstrekken van persoonsgegevens is een verwerking volgens Wbp art. 1 onder b. De Wob is van toepassing, tenzij de Wbp voorziet in een bijzondere regeling. De Wob voorziet in bescherming van bijzondere persoonsgegevens (godsdienst, etc. en persoonlijk ID-nummer). Deze bezwaargrond wordt vaak in samenhang met de relatieve	Zie hoofdstuk 6 voor verdere toelichting

<sup>39</sup> Zie ook Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items.

<sup>40</sup> ECLI:NL:RBNHO:2013:8527 Rechtbank Noord-Holland 20-09-2013. Goederen voor tweërlei gebruik. Vergunning vereist voor uitvoer manuscripten. Het belang van non-proliferatie staat voorop. Uitzonderingen op de vergunningplicht moeten beperkt worden uitgelegd. Geen sprake van fundamenteel onderzoek. Tevens geen sprake van informatie die voor iedereen beschikbaar is.

<sup>41</sup> Daalder, E. J. (2005). Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/645/Thesis.pdf?sequence=5>.

<sup>42</sup> ECLI:NL:RVS:2004:AR6764, Raad van State 01-12-2004, Bij besluit van 20 september 2001 heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: de minister) het verzoek van appellante tot openbaarmaking van verscheidene documenten over infecties in ziekenhuizen tussen 1996 en 2001 gedeeltelijk ingewilligd.

<sup>43</sup> ECLI:NL:RBAMS:2015:8599 Rechtbank Amsterdam. 2015. Vleesgroothandel heeft over de periode 1 januari 2011 tot en met 15 februari 2013 vlees verwerkt waarvan de herkomst onduidelijk is. Onder meer is in rundvlees ook paardenvlees aangetroffen. Foodwatch heeft de staatssecretaris (de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzocht de gegevens van afnemers van het met paardenvlees gemengde rundvlees openbaar te maken. Verzocht is verder om documenten waaruit blijkt in welke eindproducten dit vlees is verwerkt. De staatssecretaris heeft dit verzoek afgewezen. Volgens de rechtbank mocht de staatssecretaris niet weigeren de namen van de afnemers, de product/merknamen en CE-nummers van de producten openbaar te maken. Zonder openbaarmaking van die gegevens is niet na te gaan in hoeverre de NVWA haar wettelijke taken als toezichthouder naar behoren heeft uitgeoefend. De staatssecretaris heeft niet aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking tot zodanige schade voor de afnemers zal leiden dat sprake is van onevenredige benadeling.

		bezwaargrond van "de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer" (art. 10 lid 2 onder e) bezien.	
--	--	--	--

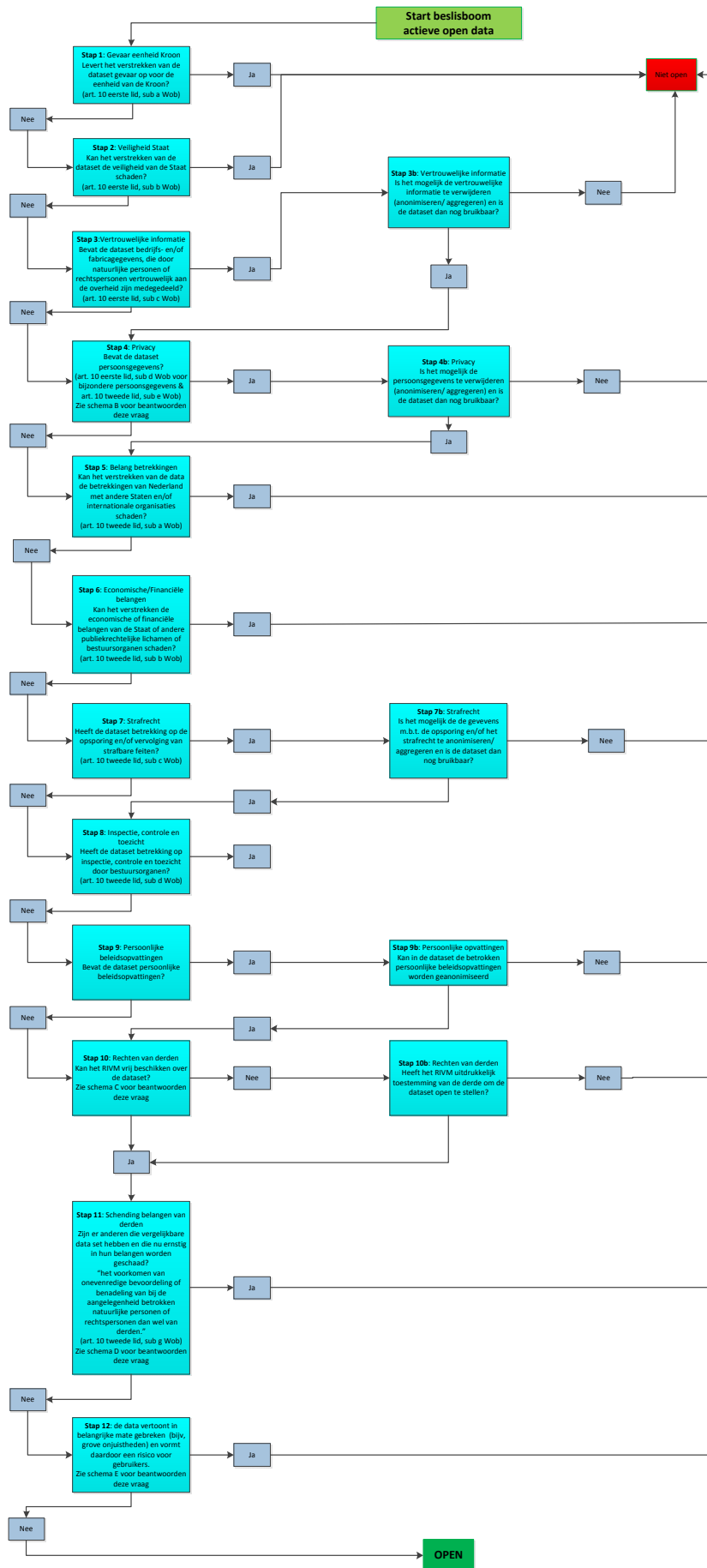
Verder kent de Wob een aantal relatieve uitzonderingsgronden. Bij relatieve uitzonderingsgronden moet worden afgewogen of het belang van de uitzonderingsgrond zwaarder weegt dan het belang van vrijgeven van de gegevens. De relatieve uitzonderingsgronden zijn terug te vinden in art. 10 lid 2 onder a t/m g, en worden in Tabel 2 verder toegelicht.

*Tabel 2: Toelichting van de beslisboom stappen voor relatieve uitzonderingsgronden uit de Wob.*

Punt	Beschrijving	Toelichting	Betrekking op RIVM?
5	Internationale betrekkingen	Deze uitzonderingsgrond beoogd te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden. Voor toepassing van deze bepaling is voldoende dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact stroever zal gaan lopen. Daarvoor zijn wel concrete aanwijzingen nodig. Gaat meestal over documenten uit het diplomatieke verkeer	Mogelijk van toepassing. op RIVM infectieziekten data binnen internationale samenwerkingsverbanden (zie ook punt 2).
6	Economische of financiële belangen van de Staat	Betreft economische en financiële belangen van de overheid zelf bij privaatrechtelijke relaties tussen de overheid en een derde (meestal een derde of een ander bestuursorgaan), bijv. bij de kostenramingen voor de aanbesteding van bouwprojecten, bij onderhandelingen met een partij, of bij lopende civiele procedures. Kan ook over verstrekken van subsidies of belastingheffingen gaan.	Zou van toepassing kunnen zijn op bestuurlijke RIVM data
7	Opsporing en vervolging van strafbare feiten	Kan over een concreet geval gaan, maar ook in het algemeen. Deze bepaling strekt niet tot het <i>voorkomen</i> van strafbare feiten.	Van toepassing op infectieziektedata van het RIVM (bijv. bij uitbraken van legionella) waarbij een afweging zal worden gevraagd of het belang van strafrechtelijke vervolging zwaarder weegt dan het belang van (vrijwillig) verstrekken van vertrouwelijke gegevens.
8	Inspectie, controle en toezicht	Uit de wetsgeschiedenis volgt dat om inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten, doeltreffend te laten geschieden nogal eens gebruik moet worden gemaakt van steekproefsgewijze systemen. Deze steekproeven zouden hun zin verliezen als de hierop betrekking hebbende documenten voor een ieder ter inzage zouden zijn.	Zou eventueel van toepassing kunnen zijn op data die in kader van een zelfcontrole-systeem door burgers of ondernemingen worden aangeleverd en waar publicatie van die data zou kunnen leiden tot terughoudendheid om in de toekomst dergelijke

		Kan ook van toepassing zijn op onderzoeksdata die in kader van een specifiek onderzoek i.o.v. een overheid waar het belang van vertrouwelijkheid zwaarder weegt dan het maatschappelijk belang van openbaarheid.	data te verstrekken. Zou van toepassing kunnen zijn op specifieke onderzoeksopdrachten van een overheid
9	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	Moet in relatie tot bescherming van bijzondere persoonsgegevens worden beschouwd. Dit artikel betreft gegevens van persoonlijke aard die door natuurlijke personen vrijwillig zijn aangeleverd of via een andere weg zijn verkregen door de overheid. Bij beoordeling van de vraag of de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaring verzet, kan een rol spelen of, en zo ja, in hoeverre de betrokkende afstand van de bescherming van het recht op persoonlijke levenssfeer heeft gedaan	Zie schema B voor verdere toelichting van de Wpb. Medisch beroepsgeheim zou ook onder deze bepaling kunnen vallen.
10	Kennisneming door de geadresseerde	In het algemeen heeft degene aan wie men schrijft, of voor wie de informatie in eerste instantie is bedoeld, ook het recht daar als eerste kennis van te nemen. Deze regel zal in een belangenafweging vooral zwaar wegen indien er sprake is van een individuele geadresseerde. Gaat voornamelijk over documenten die onder embargo aan de pers worden verstrekt.	Zou van toepassing kunnen zijn op wetenschappelijke publicaties die nog onder embargo zijn.
11	Voorkomen van on-evenredige bevoordeling of benadeling	De meest algemene weigeringsgrond en kan worden gebruikt om belangen te beschermen die niet onder een van de andere weigeringsgronden vallen, bijv. voorkomen van reputatieschade. Kan een aanvulling zijn op art.10 lid 1 onder c: bedrijfsgevoelige gegevens. Kan ook worden gebruikt om IP-rechten van derden te beschermen.	Zou van toepassing kunnen zijn op RIVM data. Zie Hoofdstuk 7.6 voor verdere toelichting
12	Persoonlijke beleidsopvattingen	Betreft vaak interne notulen en vergaderverslagen, maar kan ook het vertrouwelijk advies of mening van een ingeschakelde deskundige zijn.	kan van toepassing zijn op bestuurlijke data van het RIVM, of op adviezen van wetenschappers.
13	Rechten van derden	Onder dit begrip vallen verschillende aspecten zoals of onderzoeksdata nog onder embargo vallen of intellectuele eigendomsrechten (IP-rechten).	Zie Hoofdstuk 8 voor verdere toelichting
14	Incorrecte / foutieve data	Heeft betrekking op data die in belangrijke mate gebreken (bijv. grove onjuistheden) vertoont en daardoor een risico voor gebruikers vormt.	Zie Hoofdstuk 7.4 voor verdere toelichting

In Figuur 4 wordt het beslisboomdeel met betrekking tot de Wet openbaarheid van bestuur gegeven.



Figuur 4: Beslisboom deel Wet openbaarheid van bestuur

## 5 Persoonsgegevens en open datasets (stap 4)

In dit hoofdstuk schetsen wij het kader van de Wet bescherming van persoonsgegevens (Wbp).

### 5.1 Inleiding

Als hoofdregel geldt dat als een dataset persoonsgegevens bevat er geen sprake kan zijn van open data in de zin van het open data beleid van de overheid. Dit is het gevolg van het feit dat voor de verwerking van persoonsgegevens bijzondere wettelijke regels gelden. Hieraan kan bij open data niet aan worden voldaan gelet op het onbepaalde karakter van gebruik en gebruiker.

Daarom zal voor elke dataset moeten worden gekeken of deze persoonsgegevens bevat, en zo ja, of er via technische bewerkingen van de dataset deze persoonsgegevens verwijderd kunnen worden (anonymisering). Hierbij zal net name aan aggregatie gedacht moeten worden. Een voorbeeld van aggregatie is dat data over personen die in de oorspronkelijke dataset zijn vastgelegd op 6 positie post code niveau (6 ppc, bijv. 2511 GN) worden gebundeld tot 4 positie postcode (2511). Hiermee is niet gezegd dat de genoemde bewerking voldoende is om zeker te zijn dat er geen sprake is van persoonsgegevens.<sup>44</sup>

Zoals uit het onderstaande zal blijken moet bij de vraag of bewerkingen voldoende zijn in het bijzonder rekening gehouden worden met de toekomst. Het gaat namelijk om *nu en mogelijk in de toekomst* bestaande mogelijkheden om met deze dataset, met name in combinatie met andere (open) data, weer personen te kunnen identificeren. Kort gezegd, het mag redelijkerwijze niet mogelijk zijn dat ooit door bewerkingen de ter beschikking gestelde open data weer kunnen worden teruggevoerd tot personen.

Eerst zal een algemene schets worden gegeven van de door de Wet bescherming persoonsgegevens gestelde kaders (2). Daarna zullen de elementen uit de definitie van persoonsgegeven worden geanalyseerd (6.1-6.4). We besluiten met een conclusie (6.4) en de beslisboom persoonsgegevens.

### 5.2 Uitgangspunten Wet bescherming persoonsgegevens

#### 5.2.1 Algemeen kader

De kaders voor de verwerking van persoonsgegevens geeft de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)<sup>45</sup>. Persoonsgegevens zijn volgens artikel 1 sub a Wbp gegevens die een natuurlijke persoon identificeren of kunnen identificeren. Een naam is een persoonsgegeven omdat daarmee een persoon direct wordt geïdentificeerd. Ook gegevens die een persoon indirect identificeren (identificeerbaar) kunnen een persoonsgegeven zijn. Dergelijke gegevens kunnen zijn ontdaan van een naam, maar door combinatie met andere gegevens toch met een bepaalde persoon in verband worden gebracht.

---

<sup>44</sup> Zie ook onze conclusie.

<sup>45</sup> Onder verwerking wordt verstaan: "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens" (art. 1 sub b Wbp).

Voor persoonsgegevens geldt dat ze onder voorwaarden verwerkt mogen worden. Zo moet de betrokkene voor de verwerking van de gegevens bijvoorbeeld ondubbelzinnige toestemming hebben gegeven, moet de verwerking noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een overeenkomst tussen de persoon en de verwerker (te denken valt aan een klantenbestand), of moet de verwerking nodig zijn om een wettelijke verplichting van de verwerker na te komen (art. 8 Wbp).

De Wbp vereist verder dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verwerkt. Die persoonsgegevens mogen bovendien niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens als godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid of seksuele leven, is gelet op hun gevoelige aard verboden (art. 16 Wbp), tenzij er sprake is van verwerking door een specifieke, in de Wbp genoemde persoon of instantie en voor het daar genoemde doel (art. 17-24 Wbp). Zie bijv. art. 21 Wbp met betrekking tot persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid. Het begrip gezondheid moet hierbij ruim worden opgevat. Het omvat alle gegevens die de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een persoon betreffen. Het is dus niet beperkt tot gegevens die in het kader van een medisch onderzoek of een medische behandeling door een arts worden verwerkt.<sup>46</sup>

### 5.2.2 Wbp en open data

In zijn algemeen gesteld is verwerking van persoonsgegevens alleen mogelijk voor een specifiek doel of zelfs door specifieke gebruikers. Hieraan kan per definitie bij open data niet aan worden voldaan.<sup>47</sup> Met verwijzing naar de door de rijksoverheid gehanteerde omschrijving van open data<sup>48</sup> kan vastgesteld worden dat een dataset voor een onbepaald aantal en type gebruikers en voor onbepaalde doeleinden beschikbaar wordt gesteld.

Deze onbepaaldheid van gebruik en gebruikers geldt te meer nu de data, al dan niet na combinatie met andere data, weer door derden verder verspreid kan worden. In dit verband zou men de uitspraak "Open data are forever" kunnen hanteren. Eenmaal (digitaal) ter beschikking gestelde open data kan niet meer aan het verkeer onttrokken worden.

Een aanbieder van data die de Wbp schendt door persoonsgegevens als open data ter beschikking te stellen, loopt het risico aansprakelijk gehouden te worden voor daaruit ontstane schade. In Nederland zijn overigens geen gevallen bekend waarin open data-aanbieders aansprakelijk zijn gesteld voor onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens.

De conclusie is dat er per dataset zal moeten worden gekeken of deze persoonsgegevens bevatten. Hieronder zullen de elementen uit de wettelijke definitie van 'persoonsgegeven' worden geanalyseerd.

### 5.2.3 Bronnen voor de uitleg van de Wbp

In de onderstaande analyse van de grenzen die de Wbp stelt aan het ter beschikkingstellen van door het RIVM verzamelde datasets als open data baseren wij ons op de Memorie van Toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens. Aangezien de Wbp een implementatie is van de Richtlijn

---

<sup>46</sup> Kst II 1997/98, 25 892, nr. 3 Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens - Memorie van Toelichting, p. 109).

<sup>47</sup> Zie Kulk, S., B. van Loenen (2012), Brave New Open Data World? International Journal of Spatial Data Infrastructure Research, Vol.7, 196-206; Vergelijk ook Bart van der Sloot, Van Openbaarheid naar hergebruik van overheidsinformatie, NJB 2015/1788

<sup>48</sup> Kst II 2010/11 32 802 nr. 2. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerbrief hergebruik overheidsinformatie en open data, 30 mei 2011, p. 9.

95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, zijn tevens voor de interpretatie van groot belang de adviezen van de zogenaamde Artikel 29 Werkgroep,<sup>49</sup> het onafhankelijke adviesorgaan van de Europese privacy toezichthouders, welke onder meer de taak heeft om een uniforme toepassing van de principes uit de privacyrichtlijn in alle lidstaten te bevorderen. Daarnaast is nationale rechtspraak en die van het Europees Hof van Justitie voor zover relevant verwerkt. Onderzoek naar rechtspraak in EU lidstaten met betrekking tot nationale wetgeving ter implementatie van de Richtlijn 95/46/EG hebben wij op dit moment niet verricht.

Hierbij zij aangetekend dat de memorie van toelichting, niet rechtstreeks ingaat op de problematiek van open data. Zoals mede uit de gebruikte voorbeelden mag blijken heeft men het gebruik voor een specifieke gebruiker voor een specifiek doel voor ogen gehad. Tevens moet worden bedacht dat de Memorie van Toelichting bij de Wbp dateert uit 1998, d.w.z. voor de snelle ontwikkelingen in het afgelopen decennium op het gebied van de digitalisering, internet en ICT (denk aan rekenkracht en ontwikkeling en eenvoudige verspreiding van programmatuur).

### 5.3 Definitie van persoonsgegevens: vier elementen

De volgende vier elementen bepalen of een gegeven als persoonsgegeven moet worden beschouwd:

- "natuurlijke persoon" (3.3.1)
- "elk gegeven" (3.3.2)
- "betreffende" (3.3.3)
- "geïdentificeerd of identificeerbaar" (3.3.4)

#### 5.3.1 Natuurlijke persoon

Persoonsgegevens zijn gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen.

##### *In bijzondere gevallen ook overledenen*

Gegevens betreffende overledenen kunnen echter in bepaalde gevallen indirect onder de Wbp vallen, als het gaat om informatie die indirect ook betrekking heeft op levende personen. Het zal dan met name kunnen gaan om medische gegevens over de overledene die wegens de daaraan verbonden erfelijke eigenschappen indirect ook informatie geeft over nog levende familieleden.

##### Voorbeeld bijzondere geval overledende:

De overleden X leed aan hemofilie. Aangezien deze ziekte wordt doorgegeven door een gen op het X-chromosoom, wijst dit er op dat haar zoon Y dezelfde ziekte heeft.

##### *Rechtspersonen*

Zoals uit de definitie van art. 1 sub a Wpb blijkt, is informatie gegevens betreffende rechtspersonen in beginsel geen persoonsgegevens. Echter volgens de hiervoor besproken criteria, kan informatie over rechtspersonen ook op eigen merites worden beschouwd als informatie "betreffende" natuurlijke personen. Dat is volgens het Hof van Justin het geval als de naam van de rechtspersoon is afgeleid van

---

<sup>49</sup> De groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, opgericht bij Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.

de naam van een natuurlijke persoon.<sup>50</sup> Met name wanneer informatie over een rechtspersoon of een bedrijf op grond van de onder 2.3 te behandelen criteria “inhoud”, “doel” of “resultaat” kan worden beschouwd als informatie “betreffende” een natuurlijke persoon, geldt in al deze gevallen dat deze informatie als persoonsgegevens moet worden beschouwd en dat de regels voor gegevensbescherming van toepassing zijn.

### 5.3.2 Elk gegeven

Art. 2 van de Richtlijn spreekt over “iedere informatie”. Dit geeft ervan blijk dat een ruime definitie van het begrip persoonsgegevens is nagestreefd. De aard of de inhoud van de informatie en de technische vorm ervan spelen geen rol.

Zowel objectieve als subjectieve informatie over een persoon, in welke hoedanigheid dan ook, kan als persoonsgegevens worden beschouwd, ongeacht het technische medium waarin die informatie is vervat.

“Persoonsgegevens” omvat in elk geval informatie die betrekking heeft op iemands privéleven of familie- en gezinsleven in strikte zin, maar ook informatie over allerlei activiteiten die iemand onderneemt, bijvoorbeeld over iemands beroepsrelaties of economisch of sociaal gedrag. Het gaat hier dus om informatie over personen, ongeacht de positie of de hoedanigheid van die personen (consument, patiënt, werknemer, klant, enz.). Het gaat niet alleen om persoonlijke informatie die als gevoelig kan worden beschouwd omdat zij door de aard ervan bijzondere risico's met zich meebrengt (artikel 8 van de richtlijn), maar ook meer algemene soorten informatie.

De Memorie van Toelichting bij de Wbp benadrukt dat als gegevens medebepalend zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld, deze gegevens moeten worden aangemerkt als persoonsgegevens.<sup>51</sup> Niet alleen objectieve informatie, maar ook subjectieve informatie zoals meningen en oordelen (bijvoorbeeld de kredietwaardigheid of betrouwbaarheid van een persoon) kunnen daarom persoonsgegevens zijn.<sup>52</sup> Kortom het begrip “persoonsgegevens” ziet op alle soorten uitspraken over een persoon.

Ook gegevens die uitsluitend voorwerpen aanduiden kunnen onder omstandigheden persoonsgegevens zijn. Zie hiervoor onder 3.3 (het element “betreffende”).

### 5.3.3 Betreffende

Het belang van het tweede element “betreffende” heeft meer betekenis dan het op het eerste gezicht heeft. Het speelt een cruciale rol voor het bepalen van de inhoudelijke reikwijdte van het begrip, met name met betrekking tot voorwerpen en nieuwe technologieën.

Bij de vraag of een gegeven een natuurlijke persoon betreft speelt de aard van het gegeven en/of de maatschappelijke context daarvan een belangrijke rol: ‘Als gegevens mede bepalend zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld, moeten die gegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt’, aldus de minister in de Memorie van Toelichting op de Wbp.<sup>53</sup> Niet elk technisch of toevallig verband tussen een gegeven en een persoon maakt dat gegeven een persoonsgegeven. Maatschappelijke waarderingen en het (potentieel) gebruik van de gegevens zijn bij dit aspect van doorslaggevende betekenis.

---

<sup>50</sup> Hof van Justitie 9 November 2010, Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen, ECLI:EU:C:2010:662

<sup>51</sup> Kst II 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT), p. 46.

<sup>52</sup> Article 29 Data Protection Working Party (2005). Working document on data protection issues related to RFID technology, WP 105, p. 8 en Artikel 29 Werkgroep 2007, Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens, WP 136, p. 6.

<sup>53</sup> Kst II 1997/98 25 892, nr. 3 (MvT), blz. 46.



Het advies van de Artikel 29 Werkgroep (2007) onderscheidt drie aspecten aan de hand waarvan moet worden bepaald of informatie een persoon "betreft": inhoud, doel en resultaat. Voldoende is dat aan één van deze aspecten voldaan is.

Het element "inhoud" is aanwezig wanneer informatie wordt gegeven over een bepaalde persoon, ongeacht het doel dat de voor de verwerking verantwoordelijke of een derde daarmee beoogt en ongeacht de gevolgen van die informatie voor de betrokkene.

Het element "doel" wordt geacht te bestaan wanneer, rekening houdende met alle omstandigheden van het geval, gegevens worden gebruikt of waarschijnlijk zullen worden gebruikt met het doel een persoon te beoordelen, op een bepaalde wijze te behandelen of de status of het gedrag van die persoon te beïnvloeden.

Tenslotte kunnen gegevens geacht worden iemand te "betreffen" indien het gebruik ervan, rekening houdende met alle omstandigheden van het geval, naar verwachting gevolgen zal hebben voor iemands rechten of belangen ("resultaat"). Niet vereist is dat het gaat om (potentieel) grote gevolgen. Het is voldoende als de persoon als gevolg van de verwerking van de betrokken gegevens anders wordt behandeld dan anderen.

Bij gegevens over voorwerpen zou de indruk kunnen bestaan dat er nooit sprake is van een persoonsgegeven. Die voorwerpen zijn echter doorgaans iemands eigendom, staan onder het beheer van of oefenen invloed uit op een persoon, of staan in een bepaalde fysieke of geografische nabijheidsrelatie tot personen of andere voorwerpen. De informatie kan in dergelijke gevallen indirect geacht worden die personen te betreffen.

De volgende voorbeelden, ontleend aan het advies van de art. 29 Werkgroep,<sup>54</sup> illustreren dit.

#### Voorbeeld 1: de waarde van een woning

De waarde van een bepaalde woning is in beginsel informatie over een voorwerp. De Wbp is niet van toepassing wanneer die informatie uitsluitend wordt gebruikt ter illustratie van de hoogte van de huizenprijzen in een bepaald gebied. Maar de waarde van een woning kan betrekking hebben op een persoon omdat de woning behoort tot het vermogen van de eigenaar. Informatie over de waarde van de woning kan bijvoorbeeld worden gebruikt om belastingverplichtingen van de eigenaar vast te stellen en is daarmee een persoonsgegeven geworden. Als dergelijke gegevens daarentegen weer worden geaggregeerd en gebruikt ter illustratie van de hoogte van de huizenprijzen in een bepaald gebied dan is er niet langer sprake van persoonsgegevens.

Wat betreft postcodes wordt in de parlementaire geschiedenis van de Wbp gesteld dat het gebruik van postcodes, zonder nadere aanduiding van een pand duidend op een individueel huishouden, niet als een verwerking van persoonsgegevens wordt aangemerkt.<sup>55</sup> Echter wanneer bij een bepaalde persoon een postcode wordt toegevoegd, is dat een persoonsgegeven in de zin van de Wbp.<sup>56</sup> Uit wetenschappelijk onderzoek is overigens gebleken dat identificatie van een persoon in 99% mogelijk is bij gegevens op 6 postcode niveau in combinatie met geslacht en een geboortedatum.<sup>57</sup>

#### Voorbeeld 2: onderhoudsregister van auto's

Het onderhoudsregister dat een automonteur of garagehouder bijhoudt, bevat informatie over de onderhouden auto, de kilometerstand, de data van de onderhoudsbeurten, technische problemen en de toestand van het voertuig. Als zodanig is het feitelijke informatie met betrekking tot de auto. Bijvoor-

---

<sup>54</sup> Artikel 29 Werkgroep, Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegeven, WP 136, p. 10.

<sup>55</sup> Kst II 1997/98 25 892, nr. 6, blz. 27.

<sup>56</sup> EK 25 892 1999/2000, nr 92c (Memorie van Antwoord), blz. 13.

<sup>57</sup> Koot, M.R. (2012). Measuring and predicting anonymity, PhD dissertation University of Amsterdam 2012, p. 30 e.v., in het bijzonder p. 39: "It turns out that approximately 99.4% of the sampled population is unambiguously identifiable using PC6 postal code, gender and date of birth, and 67.0% by PC4 and date of birth alone".

beeld als de informatie wordt gebruikt ten behoeve van het constateren van productiefouten van een bepaald type auto dan is er geen sprake van een persoonsgegeven. Echter, er is wel sprake van een persoonsgegeven als er een koppeling wordt aangebracht tussen de auto en een persoon, bijvoorbeeld als de garagehouder een koppeling aanbrengt tussen het voertuig en de eigenaar met het oog op de facturering. Daarmee kan deze informatie over de auto weer worden teruggevoerd op de eigenaar en is er toch sprake van informatie "betreffende" de eigenaar. Het is ook belangrijk om op te merken dat het begrip "persoonsgegevens" ook van toepassing kan zijn op gegevens met betrekking tot de auto, als er door de garagehouder een koppeling wordt aangebracht met de monteur die aan de auto heeft gewerkt, bijvoorbeeld om diens arbeidsproductiviteit te kunnen vaststellen. In dit geval is er sprake van informatie "betreffende" de monteur.

Onze conclusie is dat met betrekking tot door het RIVM gehouden data niet uitgesloten moet worden dat al snel sprake is van gegevens betreffende personen.

#### 5.3.4 Geïdentificeerd of identificeerbaar

Er is niet alleen sprake van een persoonsgegeven als een persoon geïdentificeerd is, maar reeds als deze *identificeerbaar* is. Volgens Artikel 2, onder a, van de Richtlijn 95/46/EG is hiervan sprake als een persoon direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit. De memorie van toelichting bij de Wbp omschrijft het zo dat een persoon identificeerbaar is "indien sprake is van gegevens die alleen of in combinatie met andere gegevens, zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon dat deze aan de hand daarvan kan worden geïdentificeerd"<sup>58</sup>

Twee factoren spelen hierbij volgens de Memorie van Toelichting een rol: (1) de aard van de gegevens en (2) de mogelijkheden van de verantwoordelijke dan wel door enig ander persoon om de identificatie tot stand te brengen.<sup>59</sup>

##### 1. Aard van de gegevens

Wat betreft de aard van de gegevens moet onderscheid worden gemaakt tussen direct en indirect identificerende gegevens.

Direct identificerende gegevens hebben betrekking op een persoon waarvan de identiteit zonder veel omwegen eenduidig vast te stellen is. Direct identificerende gegevens zijn bijvoorbeeld naam, adres en geboortedatum, waardoor in combinatie een bepaalde persoon met een grote mate van waarschijnlijkheid kan worden geïdentificeerd.

Het Europees Hof van Justitie heeft zich in het arrest van 6 november 2003<sup>60</sup> uitgesproken in die zin dat het vermelden van verschillende personen op een internetpagina met hun naam of anderzins, bijvoorbeeld met hun telefoonnummer of informatie over hun werksituatie en hun liefhebberijen, aan te merken is als 'verwerking van persoonsgegevens' in de zin van de Richtlijn 95/46/EG.

Ook gegevens die een persoon indirect identificeren kunnen een persoonsgegeven zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als gegevens ontdaan zijn van een naam, maar toch door combinatie met andere gegevens uit een andere bron met een bepaalde persoon in verband worden gebracht.<sup>61</sup> Het is hierbij niet doorslaggevend of de persoon daadwerkelijk door de gegevens is geïdentificeerd.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Kst II 1997/98 25 892, nr. 3 (MvT), p. 48.

<sup>59</sup> Kst II 1997/98 25 892, nr. 3 (MvT), p. 48.

<sup>60</sup> ECLI:EU:C:2003:596 (Lindqvist)

<sup>61</sup> Tekst en Commentaar Telecommunicatierecht (De Vries), Art. 1 Wbp, aant. 1.; voor geografische gegevens zie: van Loenen, B., S. Kulk & H. Ploeger (2016), Data protection legislation: A very hungry caterpillar: The case of mapping data in the European Union, Government Information Quarterly (33)2, April 2016: 338–345

<sup>62</sup> Zie ook kst II 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT), p. 47.

In de memorie van toelichting bij de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) valt bijvoorbeeld te lezen dat de gegevens in deze basisregistraties in beginsel geen persoonsgegevens zijn in de zin van de Wbp omdat ze niet zijn te herleiden tot identificeerbare personen. Wel kan de identiteit van een persoon te herleiden zijn door koppeling met andere gegevens en daarmee moet de verstrekker van BAG-gegevens rekening houden. Als de verstrekker van BAG-gegevens ervan uit mag gaan dat de afnemer de gegevens in combinatie met andere gegevens kan herleiden tot een natuurlijke persoon, dan moeten de gegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt.<sup>63</sup>

Voor alle volledigheid merken wij nog op dat identificatie ook door spontane herkenning zou kunnen plaatsvinden. De Wbp vereist echter niet dat de mogelijkheid van spontane herkenning absoluut wordt uitgesloten. Is immers het risico van spontane herkenning redelijkerwijs uitgesloten, dan kan volgens de minister worden aangenomen dat op grond van die reden er geen sprake is van persoonsgegevens.<sup>64</sup>

Bij de datasets gehouden door de RIVM lijkt ons het risico van spontane herkenning geen rol te spelen.

## 2. De mogelijkheden van de verantwoordelijke dan wel door enig ander persoon om de identificatie tot stand te brengen: "redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning"

Het criterium is of met deze data de identiteit van een persoon redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, *kan* worden vastgesteld. Voor open data-aanbieders betekent dit dat niet alleen de aangeboden data betrokken moet worden in de vraag of de gegevens identificerend zijn, maar ook andere beschikbare gegevens. Onderzocht moet dus worden de mate waarin de gegevens door koppeling met andere gegevens identificeerbaar zijn. De wet spreekt in dit verband over 'de verantwoordelijke' of 'enig ander persoon'. Wederom zij er op gewezen dat bij open data deze laatste groep onbepaald is. Dit geeft ook, zoals uit het onderstaande zal blijken, een belangrijke beperking aan van de relevantie van de parlementaire geschiedenis en de adviezen van de Artikel 29 Werkgroep.

Aldus de minister (in 1998)<sup>65</sup> moet gekeken worden naar alle geld, mankracht of middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs zijn in te zetten om die persoon te identificeren.<sup>66</sup> De specifieke context en omstandigheden van een geval spelen bij die analyse een belangrijke rol, zo wordt gesteld. Zo gaat het advies van de art. 29 Werkgroep in op gepseudonimiseerde gegevens en op het gebruik van met een code aangeduide gegeven bij statistisch of farmaceutisch onderzoek. Door toepassing van protocollen en procedures, in een gedragscode of contract, kan de re-identificatie van de betrokkenen onmogelijk zijn gemaakt.

### Voorbeeld: farmaceutische onderzoeksgegevens

Ziekenhuizen en artsen sturen uit patiëntendossiers afkomstige gegevens door aan een bedrijf met het oog op medisch onderzoek. De namen van de patiënten zijn uitsluitend bekend bij de betrokken artsen, die door het medisch geheim zijn gebonden. Aan de doorgestuurde gegevens zijn op willekeurige wijze volgnummers toegewezen met het oog op consistentie en om te voorkomen dat de gegevens van verschillende patiënten worden verwisseld. De gegevens bevatten geen aanvullende informatie die door middel van combinatie identificatie van de patiënten mogelijk maakt. Bovendien zijn

---

<sup>63</sup> Kst II 2006/07, 30 968, nr. 3, p. 17.

<sup>64</sup> Kst II 1997/98, 25892, nr. 3 (MvT), p. 48.

<sup>65</sup> Kst II 1997/98, 25892, nr. 3 (MvT)

<sup>66</sup> Overweging 26, Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Zie ook art 4. van de Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), COM(2012) 11.

alle andere juridische, technische of organisatorische maatregelen genomen om te voorkomen dat de betrokkenen geïdentificeerd of identificeerbaar worden. In deze omstandigheden kan een gegevensbeschermingsautoriteit oordelen dat er bij de gegevensverwerking door het farmaceutisch bedrijf geen redelijkerwijs in te zetten middelen zijn waarmee de betrokkenen kunnen worden geïdentificeerd.

De Artikel 29 werkgroep stelt dat zelfs als bepaalde betrokkenen ondanks al die protocollen en maatregelen door onvoorziene omstandigheden (bijv. een toevallige koppeling met eigenschappen van de betrokkene waaruit zijn/haar identiteit blijkt) kunnen worden geïdentificeerd, de informatie die is verwerkt door de oorspronkelijk voor de verwerking verantwoordelijke niet kan worden geacht betrekking te hebben op personen die geïdentificeerd zijn of identificeerbaar, dit rekening houdende met alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door degene die voor de verwerking verantwoordelijk is dan wel door enig ander persoon in te zetten zijn.

Voor open data zijn echter de in de parlementaire geschiedenis en door de Artikel 29 Werkgroep genoemde mogelijkheid van waarborgen. Gelet op het feit dat open data niet voor een bepaalde tijd en voor een bepaald doel ter beschikking worden gesteld, maar zonder voorwaarden in het verkeer worden gebracht, bieden dergelijke overwegingen geen aanknopingspunten om te concluderen dat de data geen persoonsgegevens bevat.

#### *Stand der techniek*

Volgens de Minister is geen sprake meer van 'identificeerbaar' zodra identificatie een onevenredig grote aanwending van geld en middelen kost. In zo'n geval dient er volgens de Minister redelijkerwijs van te worden uitgegaan dat identificatie niet zal plaatsvinden. Meer concreet wordt in de Memorie van Toelichting aangenomen dat praktisch ondenkbaar is dat identificatie daadwerkelijk gebeurt, omdat het rekenen door de computer vele dagen in beslag zou nemen.<sup>67</sup> Dit werd echter geschreven in 1998. Sindsdien is bijvoorbeeld de rekenkracht van computers enorm toegenomen.

Daarnaast is ook de hoeveelheid data waarmee potentieel gecombineerd kan worden norm toegenomen, in een sneller tempo dan men aan het einde van de twintigste eeuw had kunnen vermoeden.<sup>68</sup> We moeten daarmee vaststellen dat het criterium 'onevenredige inspanning' onzekerheden oplevert in verband met technische ontwikkelingen. Het is goed denkbaar dat wat op dit moment ingewikkeld is en een grote (zowel technische als intellectuele) inspanning vereist, op termijn zal veranderen waardoor uit combinatie van datasets de identiteit van een persoon wel zonder onevenredige inspanning kan worden vastgesteld. De voortschrijdende informatietechnologie kan er zo voor zorgen dat op een zeker moment identificatie gemakkelijk is geworden. Dit zegt in feite ook de minister: "Het omslagpunt zal afhangen van de beoordeling van de mogelijkheden van de techniek in het concrete geval."<sup>69</sup> De artikel 29 werkgroep voegt hier aan toe dat het risico op re-identificatie onvoorspelbaar is omdat nooit met zekerheid kan worden vastgesteld welke datasets al beschikbaar zijn en welke dat in de toekomst zullen zijn (Artikel 29 werkgroep, 2013).

Enig aanknopingspunten voor de toets biedt de volgende uitspraak van de Artikel 29 Werkgroep:<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Kst II 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT), blz. 47.

<sup>68</sup> Zie bijv. IBM 2015 (<https://www-01.ibm.com/software/data/bigdata/what-is-big-data.html>): "Every day, we create 2.5 quintillion bytes of data — so much that 90% of the data in the world today has been created in the last two years alone. Voorts: <https://www.domo.com/blog/2015/08/data-never-sleeps-3-0/>

<sup>69</sup> Kst II 1998/99, 25 892, nr. 9, p. 2

<sup>70</sup> Artikel 29 Werkgroep 2007, Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens, WP 136, p. 16.

“De kosten van identificatie zijn een van die factoren, maar niet de enige. Het beoogde doel, de wijze waarop de verwerking is gestructureerd, het voordeel dat de voor de verwerking verantwoordelijke ervan verwacht, de belangen die voor de betrokken personen op het spel staan, het risico van organisatorische tekortkomingen (bijvoorbeeld inbreuken op de vertrouwelijkheidsplicht) en technische storingen moeten allemaal in aanmerking worden genomen. (...) [E]r moet rekening worden gehouden met de stand van de technologie ten tijde van de verwerking en de mogelijkheden voor ontwikkeling gedurende de periode waarvoor de gegevens worden verwerkt.”

Resumerend, voor de hier voorliggende vraag of de eventueel als open data ter beschikking te stellen gegevens niet als persoonsgegevens hebben te gelden, hebben hier geformuleerde gezichtspunten “doel”, “wijze waarop de verwerking is gestructureerd”, “voordeel”, “organisatorische tekortkomingen” en “technische storingen” geen betekenis. Bij open data gaat het immers om een onbepaalde groep potentiële gebruikers en gebruiksdoelen.

Wel relevant voor onze toets zijn de kosten en de belangen betrokken personen. Bij het laatste is de aard van de data, gegevens met betrekking tot de gezondheid, zeer relevant. Het zijn naar hun aard gevoelige gegevens, waarvan de verwerking inbreuk kan maken op fundamentele vrijheden of de persoonlijke levenssfeer.<sup>71</sup> Het zijn dan ook bijzondere persoonsgegevens in de zin van art. 16 Wbp, waarvan verwerking aan bijzondere waarborgen is onderworpen.

De artikel 29 Werkgroep merkte in dit verband op dat de beschikbaarheid van de data in tijd een factor is:

“Wellicht is identificatie niet mogelijk met de middelen die momenteel redelijkerwijs in te zetten zijn. Als het de bedoeling is de gegevens slechts één maand te bewaren, kan dan niet worden verwacht dat identificatie tijdens de levensduur van de informatie mogelijk zal zijn, en hoeft de informatie niet als persoonsgegevens te worden beschouwd. Wil men de informatie echter tien jaar bewaren, dan moet de voor de verwerking verantwoordelijke rekening houden met de mogelijkheid dat wellicht identificatie na negen jaar wel mogelijk is, waardoor de informatie vanaf dat moment als persoonsgegeven geldt.”<sup>72</sup>

Voor open data, die immers naar zijn aard geen bewaartermijn heeft (eenmaal ter beschikking gesteld, is open data in potentie altijd beschikbaar voor gebruik) biedt een bewaartermijn echter geen perspectief.

#### *Redelijk toegeruste verantwoordelijke*

In de Memorie van Toelichting<sup>73</sup> wordt gesteld dat voor het bepalen van de herleidbaarheid:

“Uitgegaan moet worden van een redelijk toegeruste verantwoordelijke. In concrete gevallen moet echter wel rekening worden gehouden met bijzondere expertise, technische faciliteiten en dergelijke van de verantwoordelijke. Het gaat dus enerzijds om objectivering naar een redelijk toegeruste verantwoordelijke en anderzijds om subjectivering naar bijzondere expertise (Registratiekamer 27 maart 1995, 95.V.029). Een onderzoeksinstituut als het CBS zal bijvoorbeeld gelet op zijn expertise, contacten en technische outillage, eerder in staat zijn gegevens te identificeren dan een individuele onderzoeker. Deze omstandigheid dient in de beoordeling of sprake is van een persoonsgegeven te worden meegewogen.

---

<sup>71</sup> Richtlijn 95/46/EG, Overweging 33.

<sup>72</sup> Artikel 29 Werkgroep 2007, Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegeven, WP 136, p. 16.

<sup>73</sup> Kst II 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT).

Wat blijktens het voorgaande voor de verantwoordelijke geldt, geldt bij het verstrekken van gegevens aan een derde ook voor de ontvanger. Dat betekent dat de verantwoordelijke zich in een dergelijk geval zal moeten afvragen of de bewuste gegevens in handen van de ontvanger al dan niet als identificeerbaar zullen moeten worden aangemerkt. Bepalend is in dit verband wat in de gegeven situatie redelijkerwijs mag worden verwacht.”

De Artikel 29 Werkgroep (2013, p.16)<sup>74</sup> gaat verder dan deze opvatting. Zij stelt dat met een ‘motivated intruder’ test moet worden vastgesteld of de gegevens te herleiden zijn tot individuen (de zogenaamde re-identificatie). Hierbij valt op te merken dat waar in het verleden kennis en expertise beperkt uit te wisselen waren dit anno 2015 zeer eenvoudig is geworden. Op het moment dat een anoniem gegeven gere-identificeerd is door een whizzkid kan deze kennis zeer snel via sociale media gedeeld worden met iedereen. De unieke kennis voor de initiële re-identificatie, in 1995 nog slechts beperkt tot enkelen, is daarmee algemeen beschikbaar gekomen.

We kunnen hierbij aansluiten bij de European Data Protection Supervisor die stelt dat “unless full anonymization can be completely ensured, data protection requirements continue to apply” (EDPS, 2012).<sup>75</sup>

## 5.4 Casuïstiek persoonsgegevens

Het begrip identificeerbaarheid is lastig te pakken. Met name de termen redelijkerwijs, onevenredige inspanning en redelijk toegeruste verantwoordelijke zijn sterk afhankelijk van de context waarin deze gegevens worden verwerkt. In dit hoofdstuk geven we met enkele casussen inzicht in wat onder redelijkerwijs, onevenredige inspanning moet worden verstaan. We geven tevens aan wanneer er sprake is van identificeerbare gegevens.

### 5.4.1 Afbeelding object Google Maps geen persoonsgegevens

De uitkomst van een zoekvraag in Google Maps is geen persoonsgegevens, indien na het intypen van (enkel) een adres uitsluitend de locatie van het betreffende adres en wazig gemaakte fotografische afbeeldingen rondom dat adres worden weergegeven, omdat in dat geval uitsluitend gegevens over een object worden geopenbaard.<sup>76</sup> Echter, van der Sloot *et al.* (2012) nemen een ander standpunt in dat StreetView data wel persoonsgegevens betreffen.<sup>77</sup>

### 5.4.2 Case: 'Preliminary Assessment Report - Strattera (atomoxetine) - Risk Benefit Assessment'

In het rapport (expert opinion) worden leeftijd en gerapporteerde bijwerkingen terecht niet openbaar gemaakt, omdat anders identificatie mogelijk zou zijn. De gegevens zouden bijvoorbeeld door een kleine beperkte kring van bekenden van de betrokken patiënt eenvoudig tot de patiënt zijn te herleiden.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Zie ook ICO [Information Commissioner's Office, UK] (2012). Determining what is personal data: 30

<sup>75</sup> Zie Article 29 Data Protection Working Party (2013). Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. WP207

<sup>76</sup> Gerechtshof Amsterdam 24 september 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:5224.

<sup>77</sup> Van der Sloot, B., & Zuiderveen Borgesius, F. J. (2012). Google's Dead End, or: on Street View and the Right to Data Protection: An analysis of Google Street View's compatibility with EU data protection law. *Computer Law Review International*, 4, 103-109

<sup>78</sup> Raad van State 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2508

Volgens het college bevatten de zogeheten case reports informatie over het land, geslacht, de leeftijd en de medische historie van de patiënt, de gebruikte dagelijkse dosis Strattera en de periode dat Strattera is gebruikt. Voorts bevatten de case reports informatie over de door de patiënt gebruikte medicatie, de vermoedelijke bijwerkingen van Strattera, de gevolgde behandeling en het resultaat daarvan. Het college stelt zich op het standpunt dat deze case reports dermate bijzondere kenmerken van een patiënt bevatten dat deze patiënt aan de hand van die gegevens of in combinatie met andere gegevens redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, kan worden geïdentificeerd. Daarbij heeft het college in aanmerking genomen dat in de bijlagen 3 tot en met 8 bij het rapport is gerapporteerd over bijwerkingen die landelijk bij een doorgaans geringe groep mensen voorkomen. Mede daardoor is redelijkerwijs niet uitgesloten dat aan de hand van deze gegevens patiënten door middel van spontane herkenning of door combinatie met andere gegevens uit andere bron kunnen worden geïdentificeerd. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat redelijkerwijs is uitgesloten dat patiënten kunnen worden geïdentificeerd, indien de Case ID, het land, het geslacht, de leeftijd, en de adverse events waartoe het gebruik van Strattera vermoedelijk aanleiding heeft gegeven, worden verwijderd.

Het college heeft onweersproken gesteld dat de gegevens over de patiënten in verband met het gebruik van het geneesmiddel in het rapport zijn opgenomen. Bij deze patiënten heeft zich een relatief zeldzaam adverse event voorgedaan in een specifieke periode die loopt van eind 2002 tot midden 2005. Anders dan [appellante sub 2] stelt is de groep betrokken patiënten derhalve beperkt in omvang. Dat in het rapport case reports zijn opgenomen die afkomstig zijn uit een Periodic Safety Update Report, waarin is gerapporteerd over wereldwijd gebruik van het geneesmiddel, betekent niet dat de identificatiemogelijkheden daarmee zijn verminderd. Omdat de bijwerkingen landelijk gezien, dat wil zeggen in Nederland, niet vaak voorkomen, zoals het college in zijn besluit van 22 maart 2010 heeft gesteld, is de omvang van de groep mensen in Nederland waartoe de in het rapport beschreven gevallen mogelijk behoren, immers aanzienlijk beperkt. Gelet op het voorgaande heeft het college in verweer terecht naar voren gebracht dat naarmate meer gegevens worden verstrekt, zoals de leeftijd en de adverse events, de mogelijkheid tot identificatie van de betrokken patiënten navenant toeneemt. De gegevens zouden bijvoorbeeld door een kleine beperkte kring van bekenden van de betrokken patiënt eenvoudig tot de patiënt zijn te herleiden. Voor zover [appellante sub 2] wijst op haar mislukte pogingen de identiteit van patiënten te achterhalen door het geven van zoekopdrachten op internet, wordt overwogen dat dit niet betekent dat de identiteit niet op een andere wijze is te achterhalen.

Met betrekking tot het door haar ingebrachte document van het CBS wordt opgemerkt dat het gaat om gegevens die voor een ieder openbaar zijn, zodat de Wob op dat document niet toepasselijk is. Daargelaten of het rapport van de MHRA een wetenschappelijk onderzoek is waarop de gedragscode toepasselijk is, volgt uit de uitspraak van de rechtbank niet dat die gedragscode niet langer voldoet. Overigens kan de toepasselijkheid van een gedragscode er niet toe leiden dat het toetsingskader van de Wob wordt uitgebreid dan wel beperkt. Voor zover [appellante sub 2] betoogt dat, reeds omdat het gaat om gegevens in de zin van de Wbp, slechts een beperkte kring van mensen tot deze gegevens toegang heeft, gaat zij eraan voorbij dat deze gegevens na openbaarmaking in de zin van de Wob voor een ieder openbaar zijn.

#### **5.4.3 Fitnessapp Nike**

De fitnessapp van Nike berekent via de app loopafstanden, -snelheden en -tijden. Om dit te kunnen doen, maakt de app onder meer gebruik van de locatiegegevens uit de telefoon. De app berekent ook verbrande calorieën en paslengte op basis van het geslacht, de lichaamslengte en het gewicht die gebruikers moeten opgeven. Daarnaast berekent Nike op basis van de meetgegevens uit de app zoge-

naamde 'Fuel-punten', een eigen maatstaf van Nike voor de mate van geleverde inspanning.<sup>79</sup> Bij het aanmaken van het account moeten gebruikers hun volledige naam, geslacht, geboortedatum, postcode, land en e-mailadres opgeven. Door het aanmaken van het account worden de gegevens die in de app op de telefoon zijn verzameld, ook doorgegeven naar de servers van Nike.

Gebruik je de app, dan weet Nike dus bijvoorbeeld wat je weegt, hoeveel calorieën je ongeveer verbrandt, hoeveel, hoe vaak en hoe intensief je sport. Nike bewaart de sportieve prestaties van de app-gebruikers over langere tijd. Nike kan hieruit bijvoorbeeld opmaken of je conditie vooruit- of achteruitgaat. Dit zijn gevoelige persoonsgegevens die iets zeggen over de gezondheid. Hoe vaak en intensief je sport heeft een relatie met je levensverwachting. Nike mag deze bijzondere persoonsgegevens alleen verwerken met uitdrukkelijke toestemming van de gebruikers.<sup>80</sup>

In de privacy voorwaarden wordt niet precies vermeld om welke persoonsgegevens het gaat en waarvoor Nike deze informatie gebruikt. Zo vermeldt Nike niet dat het bedrijf de verzamelde en berekende gegevens voor onbepaalde tijd bewaart. Nike vermeldt evenmin dat zij gebruikers in deelt in segmenten en per segment de gemiddelden berekent van allerlei sportieve prestaties. Nike informeert evenmin voldoende en begrijpelijk dat zij gegevens gebruikt voor eigen onderzoeks- en analysedoeleinden. Door gebruikers onvoldoende te informeren over de soorten persoonsgegevens die ze via de app (in combinatie met het Nike+ account) verwerkt, en de doeleinden ervan, handelt Nike in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens.<sup>81</sup>

#### 5.4.4 Gordon v. Canada (Health)<sup>82</sup>

Het Canadese Federale Hooggerechtshof (Federal Court of Canada) bepaalde in *Gordon v. Canada (Health)*<sup>83</sup> dat in een specifieke context zelfs de naam van een provincie als persoonsgegeven moet worden opgevat. De zaak betrof het veld 'provincie' in de Canadian Adverse Drug Reactions Information System ("CADRIS") database.

CADRIS bestaat uit een database met informatie, verzameld door het Canadese Ministerie voor Volksgezondheid, over vermoedelijke bijwerkingen van producten voor de gezondheidszorg. Informatie over de reacties op de medicijnen wordt verzameld op vrijwillige basis via rapporten van gezondheidszorg specialisten en consumenten en op verplichte basis door geneesmiddelenfabrikanten.

CADRIS heeft 125 datavelden waarvan er 82 zijn vrijgegeven waaronder "jaar van overlijden", "geboortjaar", "jaar van toediening" and "provincie". In CADRIS terminologie wordt onder "provincie" verstaan de provincie waarvandaan het rapport was ontvangen.<sup>84</sup> Dus niet noodzakelijkerwijs naar de

---

<sup>79</sup> CBP (2015). Nike past hardloop-app aan na onderzoek CBP, persbericht. Zie ook College bescherming persoonsgegevens, Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Nike+ Running app door Nike Inc. z2014 – 00859 OPENBARE VERSIE Rapport definitieve bevindingen november 2015.

<sup>80</sup> Id.

<sup>81</sup> CBP [College bescherming persoonsgegevens] (2015), Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Nike+ Running app door Nike Inc. z2014 – 00859 OPENBARE VERSIE Rapport definitieve bevindingen november 2015.

<sup>82</sup> Zie [http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/medeff/databasdon/conditions\\_search-recherche-eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/medeff/databasdon/conditions_search-recherche-eng.php) voor het openbare deel van de database. Of voor een specifieke dataset: <http://webprod3.hc-sc.gc.ca/arquery-recherchei/report-rapport.do?lang=eng&id=000493946>

<sup>83</sup> *Gordon v. Canada (Health)* 2008 FC 258

<sup>84</sup> CADRIS contains approximately one hundred twenty-five (125) data fields of which approximately twenty-five (25) are "not used". At the time this proceeding was commenced, approximately eighty-two (82) data fields had been disclosed to the Applicant. Of the remaining nineteen (19), three (3) were not disclosed because they are "always CDN", four (4) were not disclosed because they were "always WHOART", presumably a reference to the World Health Organization, and the remaining twelve (12) were not provided, in whole or in part, primarily for privacy reasons. Of the twelve (12), only one data field is the subject of this proceeding, that data field being entitled "provincie".



provincie waar een persoon die last had van een reactie op een toegediend medicijn woonachtig is. De vraag was: is er in het geval van het veld "provincie" sprake van een identificeerbare persoon?

Een aantal data mining experts werden gehoord. Deze geven aan dat:

Het aantal rapporten van de kleinere Canadese provincies is relatief klein (in 2005, Prince Edward Island had 13 reports, Yukon had 5 reports, Northwest Territories had 3 rapporten en Nunavut had geen rapporten). In samenhang met de andere informatie die wordt vrijgegeven zoals lengte, gewicht, leeftijd, beschrijving van de reactie en soort notifier, kunnen er links worden gelegd naar specifieke individuen"

"[...] met het provincieveld wordt het identificeren van individuen extreme eenvoudig. Bijvoorbeeld door de gegevens te koppelen aan ander publiek beschikbare informatie zoals overlijdensberichten, of andere informatie die bij iemand bekend is zoals een buurman of iemand uit de gezondheidszorg. De identificatie zonder provinciegegevens is veel moeilijker te bewerkstelligen. "The potential for the identification of personal information as described above is not merely theoretical. Even in the absence of province information, in 2003, the CBC used information from the CADRIS database, combined with obituary information, to identify and approach the family of a student aged 26 named Kathrina Agelidis about the possible connection between her medication and her death."

Deze getuigenissen deden de Rechtbank concluderen dat er sprake was van een substantieel bewijs dat de vrijgave van het veld provincie het risico op identificeren van een persoon substantieel vergrootte. Daarom oordeelde de Rechtbank dat het provinciegegeven in dit specifieke geval als een persoonsgegeven moet worden opgevat.

## 5.5 Conclusie<sup>85</sup>

Het feit dat er sprake is van een potentieel zwaarwegend belang, in combinatie met het feit dat technische ontwikkelingen voortschrijden (bijv. de verdere uitbreiding van de rekencapaciteit van computers, maar ook het in de toekomst ter beschikking komen van andere datasets als open data) voert ons tot de conclusie dat er geen zekerheid kan worden geboden dat een door de RIVM gehouden dataset niet als persoonsgegevens kan worden aangemerkt. Derhalve lijkt ter beschikkingstellen als open data niet mogelijk. De enige mogelijkheid zou zijn om door technische bewerkingen (met name aggregatie) de data zodanig te anonimiseren dat deze niet meer tot individuele personen herleidbaar is, niet nu en ook niet in de toekomst. De mogelijkheden daartoe is een technische vraag, die ander onderzoek behoeft.

## 5.6 Beslisboom gegevensbescherming

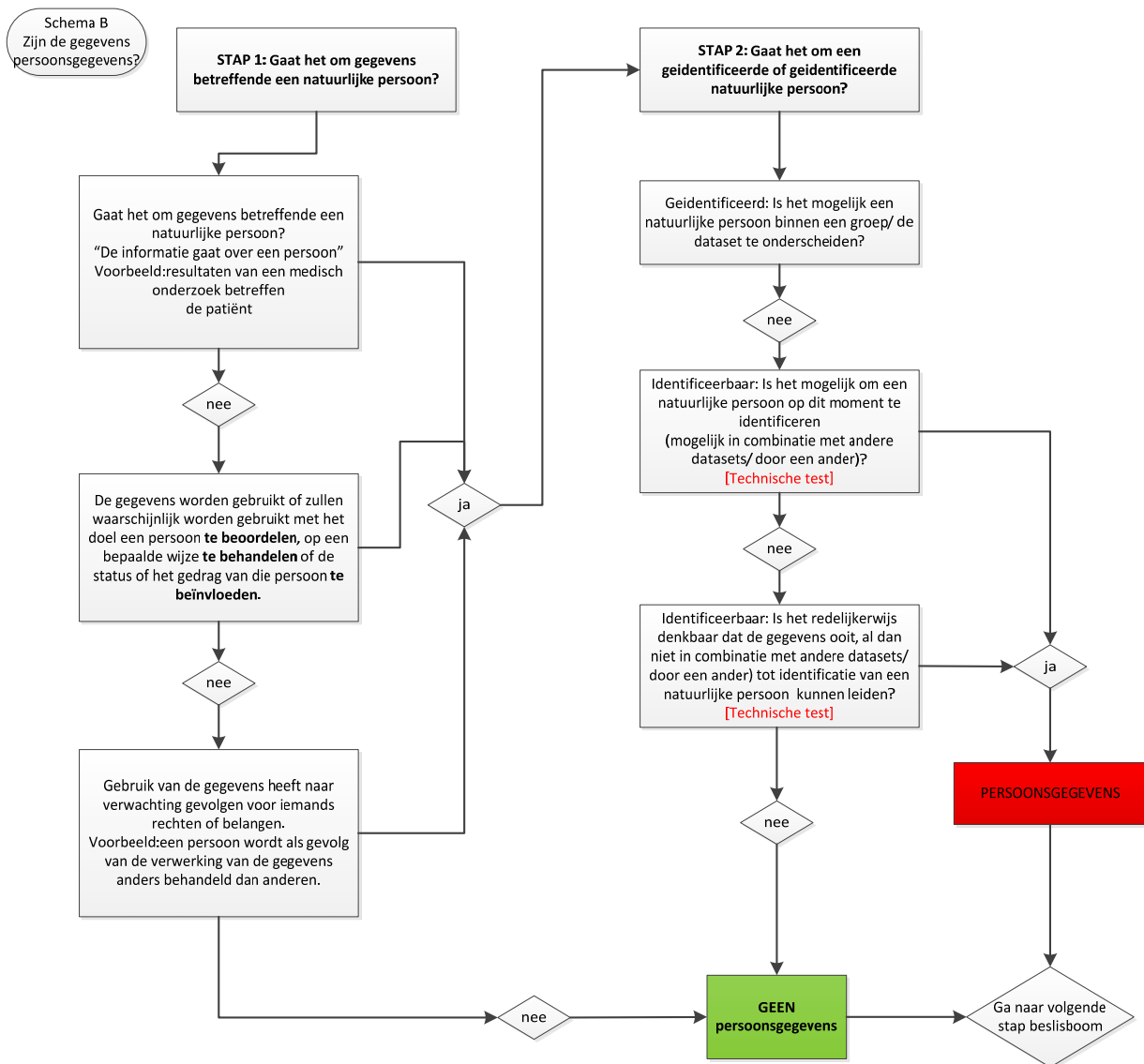
De beslisboom gegevensbescherming is gericht op het bepalen of er sprake is van persoonsgegevens. De beslisboom gaat hierin verder dan de Leidraad open data van het ministerie van BZK.

In Figuur 5 wordt het beslisboomdeel schema B met betrekking tot persoonsgegevens weergegeven.

---

What remained withheld were twelve fields: "ethnic group", "notifier clinic", "notifier hospital", "notifier name", "notifier city", "notifier phone number", "patient initials", "patient identifier", "province", "date of birth", "date of conception", and "date of death".

<sup>85</sup> Voeg toe lijst met 'RIVM wetten' waaronder de Wet geneeskundige behandeling



Figuur 5: Beslisboom Schema B persoonsgegevens: zijn de gegevens persoonsgegevens?

## 6 Aansprakelijkheid voor open data<sup>86</sup>

### 6.1 Inleiding

Mogelijke aansprakelijkheid wordt vaak genoemd als bezwaar tegen het aanbieden van open data. Dat het gebruik van open data risico's met zich meebrengt is voorstelbaar. De informatie en kennis die in open data schuilt, wordt gebruikt bij het maken van beslissingen. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan beleidsmatige beslissingen van overheden, maar ook aan beslissingen van bedrijven en burgers.<sup>87</sup> Open datasets zullen in het bijzonder de feitelijke onderbouwing zijn van tal van beslissingen. Tegelijkertijd is het soms lastig om deze informatie te interpreteren en is niet iedereen zich bewust van de onzekerheden die in dergelijke informatie besloten liggen.<sup>88</sup> Ook gegevens die op het eerste oog vergelijkbaar lijken, kunnen dat niet zijn en met name het combineren van gegevens brengt dan risico's met zich mee.<sup>89</sup> Kortom: als fouten of onvolledigheden in de data aanwezig zijn kunnen anderen daardoor schade lijden.

Ook als de data juist en volledig is, kunnen anderen in hun belangen worden geschaad door het openbaar maken en gebruik van de data. Als de data persoonsgegevens bevat (zie hiervoor hoofdstuk 6) dan moet de open data-aanbieder aan wettelijke verplichtingen voldoen om de privacy van anderen te waarborgen. Een open data-aanbieder die niet aan die verplichtingen voldoet en daarmee schade veroorzaakt, kan tot schadevergoeding verplicht zijn. Een dataset kan ook gegevens bevatten waarop een intellectueel eigendomsrecht van een ander rust. Voor gebruik van de data is dan toestemming vereist. Een open data-aanbieder die dergelijke data gebruikt zonder daarvoor toestemming te hebben kan ook schadelijk zijn. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de mogelijkheid dat het ter beschikking stellen van een dataset als open data belangen van derden schendt, bijvoorbeeld de commerciële belangen van een bedrijf dat grote investeringen heeft gedaan in de verwerving van vergelijkbare data.

Opgemerkt moet worden dat over de aansprakelijkheid van open data-aanbieders weinig tot geen specifieke rechtspraak en literatuur beschikbaar is.<sup>90</sup>

### 6.2 Grondslagen voor aansprakelijkheid

Het Burgerlijk Wetboek biedt verschillende grondslagen voor aansprakelijkheid. De belangrijkste hiervan zijn de schadevergoeding wegens wanprestatie<sup>91</sup> en wegens onrechtmatige daad.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Gebaseerd op Ploeger, H.D. & B. van Loenen (2013). De mogelijkheid van een open data beleid voor het Actueel Hoogtebestand Nederland nader onderzocht. Delft, Kenniscentrum Open Data: 72.

<sup>87</sup> Een ondernemer kan bijvoorbeeld met een applicatie die op open data is gebouwd, onderzoeken of er parkeerproblemen zijn in de buurt waar hij zich wil vestigen. Een burger die op zoek is naar een nieuwe woning kan inzicht krijgen in de demografische samenstelling van de buurt die hij op het oog heeft, of zien of er sprake is van bodemverontreiniging.

<sup>88</sup> Morrison, J.L. (1995). 'Spatial data quality', in: Stephen C. Guptill & Joel L. Morrison, Elements of Spatial Data Quality, Oxford: Elsevier Science 1995, p. 3.

<sup>89</sup> Curry, M.R. (1998). Digital places: Living with geographic information technologies, London: Routledge, p. 11-56.

<sup>90</sup> Onsrud, H.J. (1999). 'Liability in the use of geographic information systems and geographic datasets', in: P. Longley e.a., Geographical Information Systems: Vol.2 Management Issues and Applications, London: John Wiley and Sons, p. 643-652, p. 643 en Onsrud, H.J. (2009). 'Liability for Spatial Data Quality', <http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/LiabilityForSptlQlty.pdf>, p. 1.

<sup>91</sup> Artikel 6:74 BW e.v.

Er is sprake van wanprestatie als een partij een verbintenis niet nakomt en deze tekortkoming hem kan worden toegerekend.<sup>93</sup> Er zou van wanprestatie sprake kunnen als de data-aanbieder overeenkomsten tot levering van bepaalde data is aangegaan met data-afnemers, en deze verplichting in het geheel niet nakomt of foutieve data levert. Het sluiten van dergelijke overeenkomsten druist echter in tegen de open data-filosofie waarin gegevens zonder voorwaarden aan het algemene publiek worden aangeboden.<sup>94</sup> Van aansprakelijkheid op grond van wanprestatie zal derhalve geen sprake zijn, bij gebreke aaneen overeenkomst tot datalevering. Eventuele aansprakelijkheid voor schade als gevolg van foutieve of incomplete data zal daarom moeten berusten op een onrechtmatige daad van de aanbieder. In geval van gebrekkige producten kent de wet zelfs een specifieke regeling: de risicoaansprakelijkheid voor de producent. Wij zullen eerst de toepasselijkheid van deze regeling bespreken.

### 6.3 Productaansprakelijkheid

Het Burgerlijk Wetboek kent een regeling voor in het verkeer gebrachte producten die een gebrek vertonen.<sup>95</sup> In dit geval is sprake van een risicoaansprakelijkheid: de producent van een gebrekkig product is aansprakelijk voor de veroorzaakte schade, zonder dat aangetoond behoeft te worden dat het in het verkeer brengen als zodanig onrechtmatig was. De benadeelde moet wel de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bewijzen.<sup>96</sup> Deze regeling is een implementatie van een Europese richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.<sup>97</sup> De ratio was deze richtlijn is om binnen de EU een uniform niveau van consumentenbescherming te realiseren.<sup>98</sup> Zoals hieronder zal blijken brengt deze ratio diverse beperkingen met zich mee die het onwaarschijnlijk maken dat de productenaansprakelijkheid van toepassing zal zijn op open data van het RIVM. Uitleg van de richtlijn, en daarmee ook het Nederlands BW op dit punt, is uiteindelijk voorbehouden aan het Europese Hof van Justitie.

Allereerst is de vraag wanneer open data gebrekkig is. Een product is 'gebrekkig' als het niet de veiligheid verschaft die men van het product mag verwachten.<sup>99</sup> Deze 'verwachting' moet geobjectiveerd worden opgevat. De considerans bij de richtlijn verklaart immers dat het niet gaat om de verwachting van de betrokken benadeelde of producent, maar om de verwachting van het grote publiek.<sup>100</sup> De wet verwijst hierbij nog naar het redelijkerwijs te verwachten gebruik.<sup>101</sup> Als het gaat om zulke specifieke producten dat omtrent de veiligheid daarvan alleen in een bepaalde kring verwachtingen bestaan, zal bij die verwachtingen echter wel moeten worden aangeknoopt.<sup>102</sup> Daarnaast zijn er volgens de litera-

---

<sup>92</sup> Artikel 6:162 BW e.v.

<sup>93</sup> Artikel 6:75 BW

<sup>94</sup> Ook bij zogenaamde open data licenties, zoals de creative commons suite, waar eventuele beperkingen in het gebruik worden opgelegd, is er geen sprake van afspraken omtrent de data levering.

<sup>95</sup> Artikel 6:185 BW.

<sup>96</sup> Artikel 6:188 BW.

<sup>97</sup> Richtlijn 85/374/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken, PbEG L. 210/29.

<sup>98</sup> Meer bepaald gaat het, aldus de considerans van de Richtlijn om "het niveau van de bescherming van de consument tegen schade die door een product met gebreken wordt toegebracht aan diens gezondheid en goederen." Zie Groene serie, Onrechtmatige daad (Stolker), afdeling 3 Boek 6 BW, aant. 2.

<sup>99</sup> Artikel 6:186 lid 1 BW.

<sup>100</sup> Kst II 1987/88, 19 636, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 9.

<sup>101</sup> Art. 6:186 lid 1 sub b BW.

<sup>102</sup> Stolker, Groene serie Onrechtmatige daad, Artikel 186 Boek 6 BW, aant. 2; Dommering-van Rongen, L. Productaansprakelijkheid: een rechtsvergelijkend overzicht, Deventer: Kluwer, p. 43 e.v..

tuur vele andere omstandigheden die kunnen meewegen bij het oordeel of een bepaald product al dan niet gebrekkig is. Zo zal van belang zijn de ernst van de schade en de mate van waarschijnlijk dat die schade zal intreden. In het kader buiten de productenaansprakelijkheid, namelijk die van de algemene aansprakelijkheid voor het in het leven roepen van een gevaarlijke situatie heeft de Hoge Raad dit gezichtspunt neergelegd in het zogenaamde Kelderluik-arrest<sup>103</sup> (waarover nader in paragraaf 5.4). In het licht van het bovenstaande kunnen wij niet uitsluiten dat fouten of onvolledigheden in de RIVM data er toe kunnen leiden dat dit databestand en zijn afgeleide producten inderdaad in de wettelijke zin gebrekkig zijn.

Er zijn er echter drie beperkingen aan de toepasselijkheid van de bepalingen over de productaansprakelijkheid die het zeer onwaarschijnlijk maken dat ten aanzien van RIVM data (en open data in het algemeen) een beroep hierop gedaan kan worden.

Allereerst zijn kunnen volgens de wet alleen roerende zaken producten zijn.<sup>104</sup> Een zaak is per definitie een stoffelijk lichamelijk object. In het licht van de ratio van de regeling is het begrijpelijk dat de Europese wetgever uitsluitend gedacht heeft aan traditionele producten als een fiets, een wasmachine of een snelkookpan die een consument schade kunnen berokkenen. Hoewel ten aanzien van het productaansprakelijkheid voor informatie Dommering-van Rongen spreekt van een lacune en een miskenning van het feit dat informatie ook personen- of zaakschade kan opleveren,<sup>105</sup> is een ruimere toepassing aan de Europese wetgever. Hoe het ook zij, de RIVM data die gedownload wordt vanaf een server kan op zichzelf beschouwd niet als een roerende zaak worden aangemerkt. Van productaansprakelijkheid voor foutieve of onvolledige data lijkt reeds daarom geen sprake te kunnen zijn.

Westerdijk heeft echter betoogd dat software wel als product moet worden aangemerkt omdat deze altijd op een stoffelijke drager is vastgelegd.<sup>106</sup> Applicaties die putten uit open data-bronnen zouden dan wel onder de productaansprakelijkheidsregeling vallen. De vraag of een softwareproducent daadwerkelijk aansprakelijk gehouden kan worden op grond van productaansprakelijkheid is nog niet door rechters beantwoord. Dit laat daarmee open dat in elk geval data die op een drager (CD-ROM, DVD, etc.) ter beschikking wordt gesteld wellicht toch onder het begrip 'product' gebracht kan worden.<sup>107</sup>

Voorts is de risicoaansprakelijkheid van de producent beperkt tot twee soorten schade: a) schade door dood of lichamelijk letsel en b) schade die door het gebrekkig product wordt toegebracht aan een andere zaak, mits die schade in de privésfeer is geleden.<sup>108</sup> Dat betekent dat zuivere vermogensschade (bijvoorbeeld van een bedrijf, maar ook van een particulier) in elk geval niet onder de regeling van de productaansprakelijkheid valt. Juist aan deze laatste categorie van schade zal gedacht moeten worden bij het gebruik van (foutieve) open data.

Tenslotte is de regeling niet van toepassing op niet-commerciële productie.<sup>109</sup> Dat wil zeggen dat er geen toepasselijkheid is van de risicoaansprakelijkheid indien er zowel a) geen sprake is van vervaardiging met het oog op verkoop of voor enige andere vorm van verspreiding met een economisch doel

---

<sup>103</sup> HR 5 november 1965, NJ 1966/136; m.nt. G.J. Scholten (Kelderluik).

<sup>104</sup> Artikel 6:187 lid 1 BW.

<sup>105</sup> Dommering-van Rongen, L. (2000). Productaansprakelijkheid: een rechtsvergelijkend overzicht, Deventer: Kluwer, p. 126-127.

<sup>106</sup> Westerdijk, R.J.J. (1995). Produktenaansprakelijkheid voor software: beschouwingen over de aansprakelijkheid voor informatieproducten, Deventer: Kluwer 1995. Zie ook: Dommering-van Rongen 2000, p. 21.

<sup>107</sup> Zoals hiervoor opgemerkt ligt deze interpretatie uiteindelijk niet bij de nationale rechter of nationale wetgever maar bij het Europees Hof van Justitie. Zie Groene Serie Onrechtmatige daad (Stolker) afdeling 3 Boek 6 BW, aant. 3.

<sup>108</sup> Artikel 6:190 BW.

<sup>109</sup> Artikel 6:185 lid 1 sub c BW.

als b) de vervaardiging of verspreiding niet geschiedt in het kader van een beroep of bedrijf. Het eerste vereiste ziet dus op het doel van de productie (is dat economisch?), het tweede op de hoedanigheid van de producent (beroep of bedrijf?). Het begrip 'bedrijf' omvat mede een overheidsbedrijf (MvT, nr. 3, p. 8).<sup>110</sup> Uit de rechtspraak van het Europees Hof volgt dat het geval dat een product uit openbare middelen afkomstig van de belastingbetaler wordt bekostigd, niet af doet aan de economische en beroepsmatige aard van de vervaardiging van die producten. Wel valt een gratis verrichte activiteit, onder de uitsluiting.<sup>111</sup>

Wij concluderen dat RIVM data in de regel buiten de toepassingsfeer van de productaansprakelijkheid valt. Allereerst zal de data niet als zaak, en daarmee niet als product kunnen worden aangemerkt. Voorts is het toepassingsbereik van de regeling beperkt tot specifieke vormen van schade die onwaarschijnlijk zijn dat die zich zullen voordoen als gevolg van het normale gebruik van de data.

#### **6.4 Onrechtmatig handelen door het ter beschikking stellen als open data als zodanig (stap 11).**

Er zijn een aantal voorbeelden te noemen die kunnen voortvloeien uit onevenredige benadeling. De Raad van State heeft in 2004 uitspraak gedaan inzake een Wob-verzoek voor gegevens die in het PreZies project werden verzameld.<sup>112</sup> Omdat in PreZies toen slechts een deel van de ziekenhuizen deelnam, werd *onevenredige benadeling* van participanten door de rechtbank erkend als grond voor (partiële) geheimhouding.

Het is mogelijk dat derden door de beleidsverandering naar open data onevenredig worden bevoordeeld of juist onevenredig worden benadeeld. Onder omstandigheden kan dan het openbaar maken van RIVM data als open data als onrechtmatig worden aangemerkt. Hier kan worden verwezen naar de discussie rond het vrijgeven van het Nationaal Wegenbestand. Andes, een kaartenmaker, claimde dat zij een vergelijkbaar product reeds in de markt had en dat zij met het vrijgeven van het NWB op onevenredige wijze benadeeld werden.<sup>113</sup>

Er zijn in abstracto twee situaties denkbaar:

- Een gebruiker heeft RIVM data ingekocht en biedt op basis daarvan producten of diensten aan.
- Een derde heeft voor eigen rekening een eigen product ontwikkeld en wordt nu ernstig in zijn belangen geschaad.

Meer bepaald gaat het hier om de toepassing van het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad. Aangenomen wordt dat een derde slechts voor vergoeding van de door hem geleden schade in aanmerking komt als hij door het overheidsoptreden (in dit geval de keuze om gegevens als open data vrijwel ter beschikking te stellen) *onevenredig zwaar* is getroffen. Schade die behoort tot het normale

---

<sup>110</sup> Stolker, C.J.J.M. Groene serie Onrechtmatige daad, Artikel 185 Boek 6 BW, aant. 6.1.

<sup>111</sup> Hof van Justitie 10 mei 2001, C-203/99. Zie Stolker, Groene serie Onrechtmatige daad, Artikel 185 Boek 6 BW, aant. 6.1.

<sup>112</sup> ECLI:NL:RVS:2004:AR6764, Raad van State 01-12-2004 (ABrRvS 200401820/1).

<sup>113</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch 14 december 2011, LJN: BU8010.

bedrijfsrisico zal immers voor rekening van de burger blijven.<sup>114</sup> Echter, niet vereist wordt dat de schade zodanig ernstig is dat de continuïteit van een onderneming in gevaar komt.<sup>115</sup>

Ter bepaling of er inderdaad sprake is van een onevenredig risico voor de burger spelen blijkens de rechtspraak diverse factoren een rol.<sup>116</sup> Wij noemen met name de financiële positie van de benadeelde, de omvang van de schade, de voorzienbaarheid van de schade, en de beperkte kring van de benadeelden.<sup>117</sup>

Het is mogelijk dat derden door de beleidsverandering naar open data onevenredig worden bevoordeeld of juist onevenredig worden benadeeld. Hier kan worden verwezen naar het vrijgeven van het Nationaal Wegenbestand. Andes, een kaartenmaker, claimde dat zij een vergelijkbaar product reeds in de markt had en dat zij met het vrijgeven van het NWB op onevenredige wijze benadeeld werd.<sup>118</sup> In dit geval werd de vordering in kort geding door de rechter afgewezen nu eiser slechts in algemene bewoordingen gesteld had dat zij ernstige schade zou ondervinden door het toestaan van hergebruik van het NWB, en verder niet aannemelijk heeft gemaakt dat het toestaan van hergebruik van het NWB voor haar onmiddellijk tot onomkeerbare gevolgen zou leiden.<sup>119</sup>

Hoewel aldus de drempel om het ter beschikkingstellen van gegevens als open data zelf als onrechtmatig te achten behoorlijk hoog ligt, zou het onder bijzondere omstandigheden kunnen zijn dat er onrechtmatig gehandeld wordt. Zo'n omstandigheid zou kunnen zijn dat een afnemer in het verleden het bestand tegen betaling heeft verkregen en vervolgens forse investeringen heeft gedaan om op basis hiervan een product te vervaardigen terwijl hij niet behoefte te verwachten dat de overheid zijn beleid zou aanpassen.

In Figuur 6 wordt het beslisboomdeel schema D met betrekking tot belangen van derden weergegeven.

---

<sup>114</sup> Hoge Raad 3 april 1998, NJ 1998, 726, m.nt. T. Koopmans; AB 1998/256, m.nt. Th.G. Drupsteen.

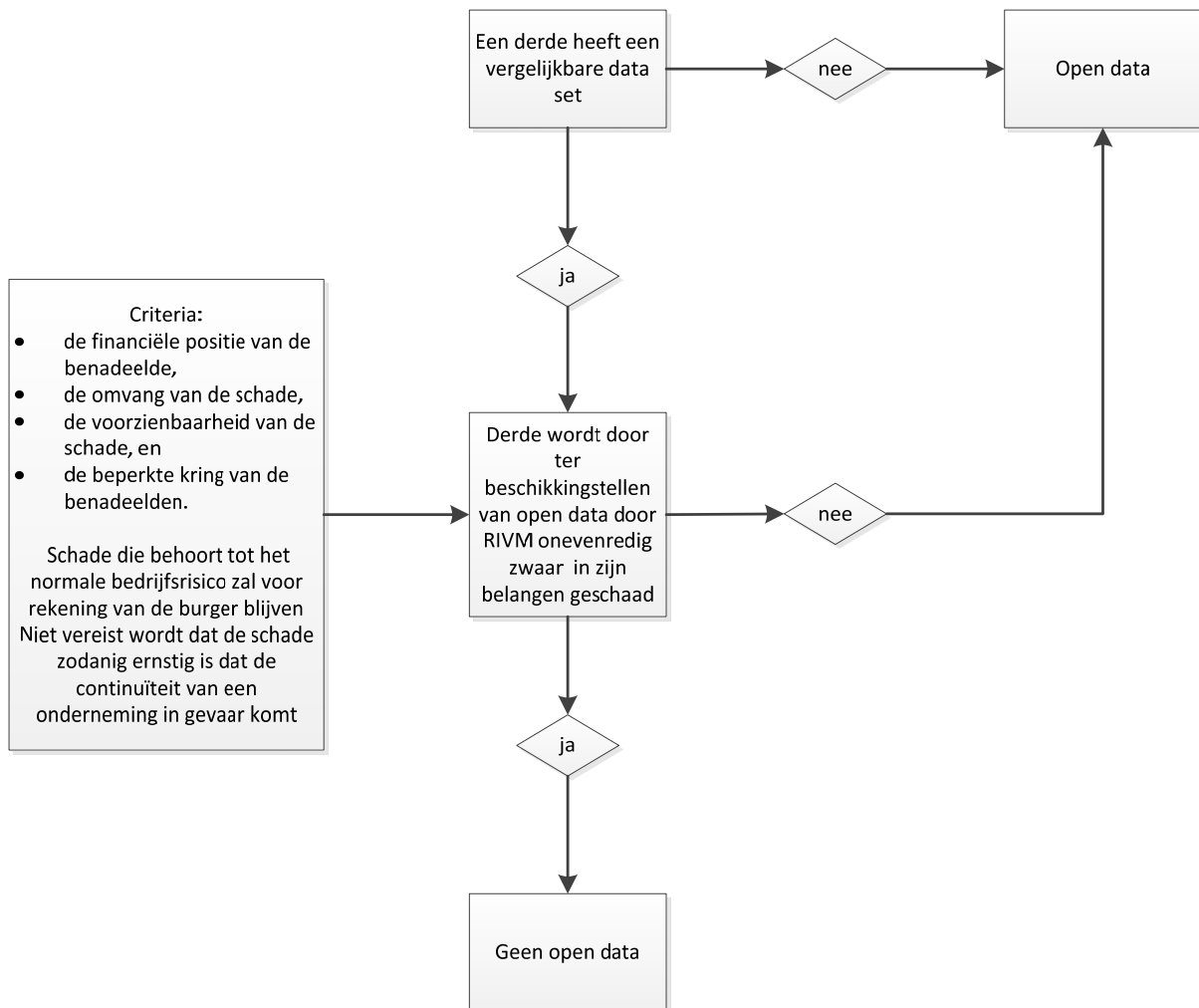
<sup>115</sup> Scheltema, Groene serie Onrechtmatige daad, regeling Boek 6 BW, aant. 409.

<sup>116</sup> Scheltema, Groene serie Onrechtmatige daad, regeling Boek 6 BW, aant. 408-412.

<sup>117</sup> Zie Hoge Raad 18 januari 1991, NJ 1992/638, m.nt. C.J.H. Brunner (Leffers/Staat): indien een overheidshandeling een beperkte groep burgers onevenredig treft, kan het gaan om schade die voor vergoeding in aanmerking komt.

<sup>118</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch 14 december 2011, LJN: BU8010. In dit geval werd de vordering afgewezen nu eiser slechts in algemene bewoordingen gesteld had dat zij ernstige schade zou ondervinden door het toestaan van hergebruik van het NWB, en verder niet aannemelijk heeft gemaakt dat het toestaan van hergebruik van het NWB voor haar onmiddellijk tot onomkeerbare gevolgen zou leiden.

<sup>119</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch 14 december 2011, LJN: BU8010.



Figuur 6: Stroomschema D, Schending van belangen van derden

## 6.5 Onrechtmatige daad bij foutieve of onvolledige data (stap 14)

Nu in Sectie 6.3 is aangetoond dat de specifieke regeling voor de productenaansprakelijkheid niet van toepassing zal zijn op open data, zal naar Nederlands recht aansprakelijkheid beoordeeld moeten worden aan de hand van de algemene norm van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Aansprakelijkheid voor foutieve of onvolledige data kan ontstaan als de open data-aanbieder door het aanbieden daarvan in strijd heeft gehandeld met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm en dat hem aan te rekenen is. Meer bepaald gaat het er dus om of hij onvoldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het verspreiden van de data.

### 6.5.1 Zorgplicht van de overheid

Bij het nader invullen van de inhoud van de zorgplicht kan aangesloten worden bij de criteria die de Hoge Raad heeft geformuleerd in het kader van de zogenaamde 'gevaarzetting'. Of onrechtmatig is



gehandeld door het in het leven roepen van een gevaarlijke situatie wordt volgens vaste rechtspraak beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: de aard en de omvang van de veroorzaakte schade, de waarschijnlijkheid van de schade, de aard van de gedraging en de bezwaarlijkheid van voorzorgsmaatregelen.<sup>120</sup> In deze criteria komt met name tot uitdrukking dat schade vergoed zal moeten worden wanneer de kosten voor het treffen van voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van voorzienbare schade kleiner zijn dan de voorzienbare schade zelf. Hoewel deze norm geformuleerd is in het kader van het in het leven roepen van een gevaarlijke feitelijke situatie, zijn wij van mening dat de norm in beginsel ook zal gelden bij het creëren van een potentieel gevaarlijke situatie door foutieve of onvolledige data ter beschikking te stellen. Er is echter geen Nederlandse rechtspraak gevonden waarin aansprakelijkheid van open data-aanbieders voor foutieve of onvolledige data aan de orde is.

In de Verenigde Staten hebben rechters wel aansprakelijkheid voor onjuiste geografische informatie aangenomen, hoewel deze rechtspraak niet eenduidig is.<sup>121</sup> Zo werd bijvoorbeeld de aanbieder van een onjuiste *'instrument approach chart'* (een kaart die de aanvliegroute naar een landingsbaan beschrijft) die een vliegtuigcrash tot gevolg had, aansprakelijk gehouden.<sup>122</sup> De kaart was gebaseerd op onjuiste data die was aangeleverd door de Amerikaanse luchtvaartautoriteit. De Amerikaanse rechter oordeelde dat de aanbieder van de kaart onzorgvuldig handelde omdat een defect in een dergelijk product grote gevolgen kan hebben en de aanbieder het product daarom beter had moeten controleren, ging het in deze casus om een commerciële aanbieder van een kaart, ook de Amerikaanse overheid werd aansprakelijk gehouden voor schade als gevolg van onjuiste informatie op een kaart. Meer bepaald ging het hier om het onjuist vermelden van een TV zendmast op een kaart bestemd voor het luchtvaart verkeer.<sup>123</sup> In het geval van een vuurtoren die was aangegeven op een zeekaart maar die niet functioneerde, werd de aansprakelijkheid echter niet gegrond op de onjuistheid van de informatie op de kaart, maar op het niet herstellen van het licht, dan wel waarschuwen voor het niet functioneren.<sup>124</sup>

Een vergelijking tussen aanvliegroutes met open data is echter moeilijk te maken. Aan de informatie in de beschreven aanvliegroute is betekenis en duiding gegeven. Open data is daarentegen informatie die niet verder geduid is. In het geval van RIVM data is sprake van een verzameling van feitelijke gegevens die op zichzelf weinig betekenis heeft. Betekenis wordt bijvoorbeeld gegeven door de onderzoeker die de gegevens analyseert en tot een vaststelling komt of door de producent van een informatieproduct. Open data is op zichzelf niet het uitgangspunt bij het nemen van een beslissing. Een kaart met landingsprocedure schrijft voor welke beslissingen er genomen moeten worden. Open data kan worden gebruikt bij het nemen van een beslissing, maar de duiding van data die nodig is voor het nemen van een beslissing wordt vooral gedaan door de gebruiker van de data, niet de aanbieder van de data.

Bovendien is informatie in een kaart met landingsprocedures of een zeekaart gericht op specifieke gebruikers (piloten, gezagvoerder van een schip) en het gebruik ervan is vastomlijnd. Open data wordt daarentegen ongericht aangeboden en is niet toegespitst op een bepaald gebruik.

---

<sup>120</sup> Hoge Raad 5 november 1965, NJ 1966, 136 (Kelderluik).

<sup>121</sup> Cho. G. (2005). *Geographic information science: Mastering the legal issues*, Chichester, West Sussex: Wiley 2005, p. 351-396. Janssen, K. & J. Crompvoets (2012). *Geographic Data and The Law. Defining new challenges*, Leuven, Leuven University Press., p. 114-115.

<sup>122</sup> Ninth Circuit Court of Appeals 15 februari 1985, 767 F. 2d 1288 (Brocklesby v. United States).

<sup>123</sup> District Court W.D. Michigan 19 januari 1978, 448 F. Spp. 445 (Reminga v United States), bevestigd door Sixth Circuit of Appeals 2 oktober 1980, 631 F.2d 449.

<sup>124</sup> US Supreme Court, 350 U.S. 61 (Indian towing company v United States)

Voor het onderscheid tussen gerichte en ongerichte (overheids)informatie kan aangesloten worden bij Scheltema en Scheltema.<sup>125</sup> Zij gebruiken het begrippenpaar in relatie tot zowel het publiek aan wie de informatie is gericht, als het doel waarvoor de informatie wordt gebruikt. Gerichte overheidsinformatie is informatie die zich richt tot bepaalde groepen van individuele burgers en ongerichte informatie is informatie die in het algemeen wordt verstrekt ten behoeve van iedere burger of een grote groep burgers. Ten aanzien van ongerichte informatie is het doel waarvoor de informatie gebruikt wordt en de eventuele schade die voortvloeit uit de onjuistheid of onvolledigheid van de informatie in veel mindere mate voorzienbaar. Aansprakelijkheid voor ongerichte onjuiste of onvolledige overheidsinformatie zal daarom minder snel dan aansprakelijkheid voor gerichte onjuiste of onvolledige overheidsinformatie worden aangenomen.

Wat betreft hun ongerichtheid zijn overheidsinformatie en open data enigszins vergelijkbaar. Een zuivere vergelijking is niet te maken omdat de vraag in hoeverre een burger van de juistheid en volledigheid van de informatie mag uitgaan afhankelijk is van de bijzondere relatie tussen de burger en de overheid, in het bijzonder de mogelijkheid van de overheid om haar burgers eenzijdig te binden. Zo heeft overheidsinformatie veelal betrekking op rechten en plichten van burgers ten opzichte van de machtige overheid, terwijl open data een verzameling van feitelijke gegevens is zonder enige rechtspositionele informatie.

Wel kan er rechtstreeks aansluiting worden gezocht bij het idee dat de ongerichte informatie een kleiner aansprakelijkheidsrisico met zich meebrengt dan gerichte informatie. Hierbij spreekt ook het argument dat gerichte informatie eerder 'gebrekking' zal zijn, nu er bij de gebruiker sprake zal zijn van een bepaalde verwachting. In die zin kan dus ook voor open data gelden dat de aansprakelijkheid van een open data-aanbieder beperkter dan een data-aanbieder die zijn data aanbiedt aan een bepaald publiek dat een bepaald gebruik van de data voor ogen heeft.

Ten aanzien van overheidsinformatie zijn Barendrecht e.a. van mening dat een ruimere aansprakelijkheid eerder in de rede ligt wanneer de overheid meer dan de verstrekkingkosten voor de informatie in rekening brengt.<sup>126</sup> Zij dragen aan dat de overheid door het berekenen van kosten, het financiële nadeel van aansprakelijkheid kan spreiden. Ten aanzien van open data-aanbieders zou dat betekenen dat hun aansprakelijkheid mede afhangt van wat zij in rekening brengen voor het verstrekken en gebruik van de data.

### 6.5.2 Zorgvuldigheidsmaatregelen

Hoewel de conclusie uit het voorafgaande is dat het aansprakelijk risico beperkt is, is het wel zo dat open data-aanbieders zorgvuldig moeten handelen. Zo zullen zij voorzorgsmaatregelen moeten treffen om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat er geen fouten of onvolledigheden in de data voorkomen. Perfectie kan niet worden geëist, maar wel inzet om fouten te voorkomen en te verbeteren. Onsrud schrijft ten aanzien van aansprakelijkheid voor geografische informatie:

*No general purpose dataset will ever be complete for all potential purposes that users might desire. Nor will the accuracy of data ever meet the needs of all conceivable uses. It is also inevitable that errors and blunders will be contained in any practical database. Thus, the law*

<sup>125</sup> Scheltema, M.M. (2008). V Overheid en onrechtmatige daad, in: C.J.J.M. Stolker (red.), Groene Serie Onrechtmatige daad, Deventer: Kluwer, p. 349-355. Zie ook: Barendrecht, J.M. et al. (2002). Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

<sup>126</sup> Barendrecht et al. (2002). Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 165.

*holds that those in the information chain should be liable only for those damages they had a duty to prevent.*<sup>127</sup>

Metadata die de data beschrijft, kan daarin een belangrijke rol vervullen. Omdat open data doorgaans zonder voorbehoud wordt aangeboden en er geen voorwaarden worden verbonden aan het gebruik van die data, kan een voorzorgsmaatregel erin bestaan dat wordt aangegeven voor welk doeleinde de data is verzameld om de gebruiker een indicatie te geven van de kwaliteit en nauwkeurigheid van de data. De gebruiker van de data kan aldus bepalen of de data geschikt is voor het doel dat hij voor ogen heeft. Ook andere gegevens over de kwaliteit van data, zoals het tijdstip van de laatste update of een revisiegeschiedenis, kunnen worden vermeld. Er kan tevens gedacht worden aan verwijzingen naar andere vergelijkbare databronnen zodat de gebruiker over completere data kan beschikken en onjuistheden in de data sneller aan het licht komen.<sup>128</sup> Ook kunnen er waarschuwingen voor voorzienbaar verkeerd gebruik van de data worden gegeven. Naast het feit dat de metadata klopt en zoveel mogelijk compleet is, dient deze metadata voor de gebruiker ook toegankelijk te zijn. Dit impliceert zowel dat deze zowel de beschikking moet hebben over de metadata (bijvoorbeeld omdat hij deze samen met de data zelf moet downloaden), als dat deze metadata ook voor hem leesbaar en begrijpelijk moet zijn, dus zowel machine-leesbaar als mens-leesbaar.

Een mogelijkheid die gebruikers in staat stelt om fouten in de data te melden of vragen te stellen als er onduidelijkheden over de data bestaan, zal dat eveneens het risico van aansprakelijkheid verkleinen. De open data-aanbieder toont daarmee de wil om de kwaliteit van de data te waarborgen. Dit zal – gelet op het hiervoor besproken Kelderluik-criterium ‘voorzienbaarheid van de schade’ – vooral spelen bij situaties dat er bij de aanbieder kennis is ontstaan dat er sprake is van een gevaarlijke situatie die zonder correctie van de data of het plaatsen van een waarschuwing blijft voortbestaan. Deze mogelijkheid kan gecombineerd worden met een systeem dat gebruikers van de data op de hoogte brengt van eventuele verbeteringen en updates. Dat kan bijvoorbeeld door gebruikers de mogelijkheid te bieden zich te abonneren op een RSS feed of e-mailnieuwsbrief.

Aanbevelingen om aansprakelijkheidsrisico voor foutieve of onvolledige data te verkleinen zijn daarom:

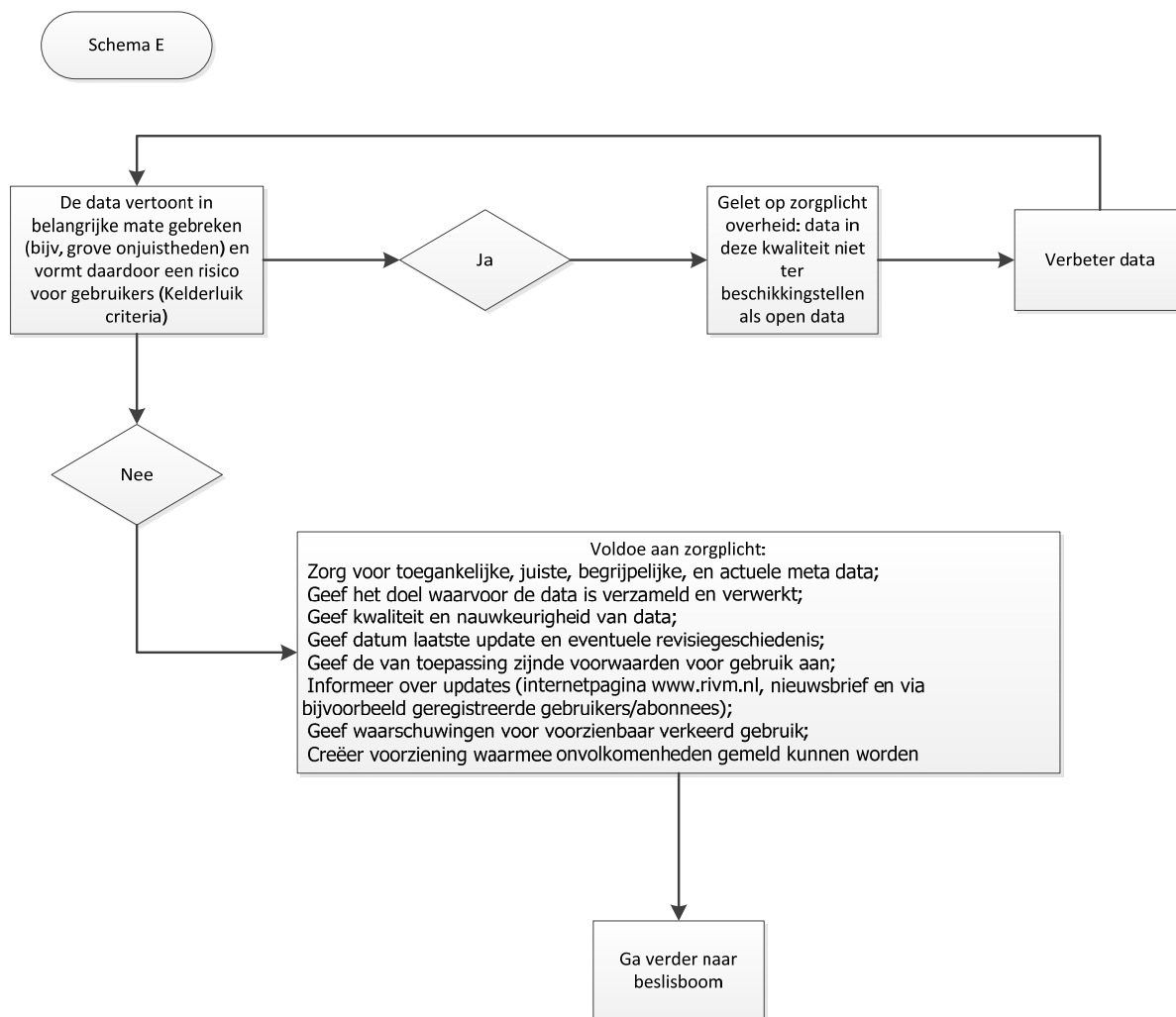
- Zorg voor toegankelijke, juiste, begrijpelijke, en actuele metadata;
- Geef het doel waarvoor de data is verzameld en verwerkt;
- Geef kwaliteit en nauwkeurigheid van data;
- Geef datum laatste update en eventuele revisiegeschiedenis;
- Geef de van toepassing zijnde voorwaarden voor gebruik aan (bijvoorbeeld CC0);
- Informeer over updates (via internetpagina, nieuwsbrief en via bijvoorbeeld geregistreerde gebruikers/abonnees);
- Geef waarschuwingen voor voorzienbaar verkeerd gebruik;
- Creëer voorziening waarmee fouten gemeld kunnen worden.

Figuur 7 geeft het betreffende stroomschema E: aansprakelijkheid voor gebrekkige data.

---

<sup>127</sup> Onsrud, H.J. (1999). H.J. Onsrud, Liability in the use of geographic information systems and geographic datasets, in: P. Longley e.a., Geographical Information Systems: Vol.2 Management Issues and Applications, London: John Wiley and Sons 1999, p. 643-652, p. 1.

<sup>128</sup> Rall, J. (2010). Weather or not? State liability and Road Weather Information Systems (RWIS), National Conference of State Legislatures 2010, Washington, p. 44.



**Figuur 7: Stroomschema E Aansprakelijkheid voor gebrekkige data (zorgplicht)**

### 6.5.3 Niet gevalideerde gegevens

Voor gegevens die nog in bewerking zijn of die, hoewel gereed, op zichzelf een onvolledig en daardoor een vertekend beeld zouden geven, zou negatief op een verzoek tot openbaarmaking kunnen worden besloten op basis van de Wob-uitzonderingsgrond onevenredige bevoordeling of benadeling van derden. Het is echter de vraag wanneer openbaarmaking van dit soort documenten onevenredig nadeel oplevert voor betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Een bestuursorgaan dat weet dat zijn gegevens niet gevalideerd zijn en dus mogelijk een onvolledig en vertekend beeld zouden kunnen geven, kan daarvoor ook waarschuwen<sup>129</sup>.

Echter het ter beschikking stellen van ongevalideerde data zou strijdig kunnen zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ongevalideerde gegevens worden pas door RIVM gebruikt op het moment dat ze gevalideerd zijn. Tot dat moment worden ze niet geschikt geacht voor gebruik binnen RIVM. Om deze reden zou mogelijk terughoudend moeten worden omgegaan met verzoeken voor ongevalideerde gegevens. Aan ongevalideerde gegevens zouden door leken onterechte conclusies worden verbonden/alleen door experts op zijn waarde worden geschat. Dit zou de reputatie van het RIVM en zijn onder-

<sup>129</sup> Zie Daalder, E.J. (2005). Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid [Access to government information. The interface between disclosure and confidentiality]." Ph.D. Doctoral thesis, Leiden University (NUR 823), p. 239 refererend aan ARRS 28 augustus 1981, AB 1981, 578

zoekers kunnen schaden. Daarnaast heeft het RIVM te maken met wetenschappers voor wie het publiceren van het onderzoek een belangrijke graadmeter is voor het functioneren. Tussen het indienen van een artikel en het publiceren ervan kan twee jaar zitten. Indien voor publicatie van het artikel wordt overgegaan tot het publiceren van de ruwe data zou dit de credits voor de onderzoeker mogelijk verlagen/ bestaat de kans dat de redactie van het tijdschrift besluit het artikel niet te publiceren omdat het onderzoek/ data reeds zijn gepubliceerd/ niet meer origineel zijn.

## 6.6 Resumerend

In het algemeen kan worden gesteld dat de aansprakelijkheid voor de RIVM-data in de huidige situatie niet anders zal zijn dan in een situatie waarbij sprake is van vrije verstrekking. Als RIVM de data beschikbaar stelt terwijl zij weet of redelijkerwijs zou kunnen weten dat door gebruik hiervan gevaarlijke situaties kunnen ontstaan, zal er een goede grond zijn om schade ontstaan uit deze voorziene gevaarlijke situaties bij RIVM te claimen. RIVM zal dus moeten nagaan in hoeverre het gebruik van haar data tot gevaarlijke situaties kunnen leiden.

Voor data die ongericht wordt aangeboden kan een voorzorgsmaatregel erin bestaan dat wordt aangegeven voor welk doeleinde de data is verzameld om de gebruiker een indicatie te geven van de kwaliteit en nauwkeurigheid van de data. De gebruiker van de data kan dan bepalen of de data geschikt is voor het doel dat hij voor ogen heeft. Ook andere gegevens over de kwaliteit van data, zoals het tijdstip van de laatste update of een revisiegeschiedenis, kunnen worden vermeld. Metadata die de data beschrijft, kan daarin een belangrijke rol vervullen.<sup>130</sup> Er kan tevens gedacht worden aan verwijzingen naar andere vergelijkbare databronnen zodat de gebruiker over completere data kan beschikken en onjuistheden in de data sneller aan het licht komen.<sup>131</sup> Ook kunnen er waarschuwingen voor voorzienbaar verkeerd gebruik van de data worden gegeven. Een mogelijkheid die gebruikers in staat stelt om fouten in de data te melden of vragen te stellen als er onduidelijkheden over de data bestaan, zal dat eveneens het risico van aansprakelijkheid verkleinen.

Echter het ter beschikking stellen van ongevalideerde data zou strijdig kunnen zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ongevalideerde gegevens worden pas door RIVM gebruikt op het moment dat ze gevalideerd zijn. Tot dat moment worden ze niet geschikt geacht voor gebruik binnen RIVM. Om deze reden zou mogelijk terughoudend moeten worden omgegaan met verzoeken voor ongevalideerde gegevens<sup>132</sup>.

Wat betreft onrechtmatig handelen door het beschikbaar stellen als open data, kan gesteld worden dat hoewel de drempel om het ter beschikkingstellen van gegevens als open data zelf als onrechtmatig te achten behoorlijk hoog ligt, zou het onder bijzondere omstandigheden kunnen zijn dat er onrechtmatig gehandeld wordt. Bijvoorbeeld zou kunnen zijn dat een afnemer in het verleden een bestand tegen betaling heeft verkregen en vervolgens forse investeringen heeft gedaan om op basis hiervan een product te vervaardigen terwijl hij niet behoefte te verwachten dat de overheid zijn beleid zou aanpassen en dat bestand als open data beschikbaar stelt.

---

<sup>130</sup> Devillers, R., M. Gervais, Y. Bédard & R. Jeansoulin (2002). Spatial data quality: From metadata to quality indicators and contextual end-user manual, p. 46

<sup>131</sup> Rall, J. (2010). Weather or not? State liability and Road Weather Information Systems (RWIS). Washington, National Conference of State Legislatures, p. 44.

<sup>132</sup> Zie ook paragraaf over uitzonderingsgronden van de Wob.

## 7 Intellectueel eigendom (stap 13)<sup>133</sup>

RIVM maakt in sommige gevallen gebruik van gegevens waar andere partijen het intellectueel eigendom (i.c. auteursrecht en databankenrecht) van bezitten. Dit kunnen zowel andere overheden, commerciële partijen, burgers, als partijen zijn waarmee (internationaal) wordt samengewerkt. Gegevens van deze partijen kunnen niet zondermeer worden verstrekt aan derden. Doorlevering van gegevens van derden is alleen toegestaan met uitdrukkelijke (schriftelijk vastgelegde) toestemming van de eigenaar van de gegevens.

### 7.1 Intellectuele eigendomsrechten van anderen

Op informatie kunnen intellectuele eigendomsrechten van anderen rusten. Als de open data-aanbieder data aanbiedt waarop dergelijke rechten van anderen rusten, dan maakt hij inbreuk op die rechten en kan hij aansprakelijk worden gesteld voor de schade die daaruit volgt. Er zijn twee soorten intellectuele eigendomsrechten die op open data zouden kunnen rusten: auteursrecht en databankenrecht.

Het auteursrecht beschermt creatieve prestaties.<sup>134</sup> Het is van toepassing op werken (uitingen) die, in de woorden van de Hoge Raad, een eigen, oorspronkelijk karakter bezitten en het persoonlijk stempel van de maker dragen.<sup>135</sup> Feiten kunnen niet worden beschermd, maar een verzameling van feiten in een bepaalde vorm kan wel als werk auteursrechtelijk beschermd zijn, mits de verzameling een eigen karakter heeft en het persoonlijk stempel van de verzamelaar draagt.<sup>136</sup> Er zal dan sprake moeten zijn van een creatieve selectie en presentatie van feiten. De data in een open dataset is veelal een niet-creatieve verzameling van feiten en zal daarom niet snel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen. Als er in een uitzonderlijk geval wel sprake is van een dataverzameling waarop een auteursrecht van een ander rust dan maakt een open data-aanbieder inbreuk op dat auteursrecht door de verzameling zonder toestemming te verveelvoudigen of openbaar te maken.<sup>137</sup>

Een groter risico is gelegen in de inbreuk van een databankrecht van een ander. Anders dan het auteursrecht dat creatieve prestaties beschermt, beschermt het databankenrecht investeringen in de inhoud van databanken. Het databankrecht is daarmee bij uitstek geschikt voor de bescherming van een feitenverzameling. Voorwaarde is wel dat de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud van de databank in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering.<sup>138</sup> Een databankrechthebbende kan zich verzetten tegen het opvragen of hergebruiken van zijn databank. Als een open data-aanbieder gebruik maakt van een dataset waarop een databankrecht van een ander rust en daarvoor geen toestemming heeft, dan maakt de open data-aanbieder inbreuk op het databankrecht van die ander. Hij handelt dan onrechtmatig en kan voor ontstane schade aansprakelijk worden gehouden.

---

<sup>133</sup> Dit onderdeel is mede gebaseerd op: van Loenen, B. & H.D. Ploeger (2013). Advies Open data beleid 1.0, uitgevoerd in opdracht van: Rijkswaterstaat.

<sup>134</sup> Spoor, J.H., D.W.F. Verkade & D.J.G. Visser (2005). Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en databankenrecht, Deventer: Kluwer 2005, p. 58. Dit geldt zowel voor het creëren van een nieuw product op basis van feiten als voor nieuwe product op basis van bestaande producten zoals bijvoorbeeld een visualisatie met behulp van geolayers en data van anderen.

<sup>135</sup> Hoge Raad 4 januari 1991, *NJ* 1991, 608, (Van Dale/Romme).

<sup>136</sup> Spoor & Verkade & Visser 2005, p. 71.

<sup>137</sup> Artikel 27 Auteurswet.

<sup>138</sup> Artikel 1 lid 1 sub a Databankenwet (Dw).

Het RIVM maakt gebruik van onderzoeksgegevens van andere partijen, zowel uit het binnenland als het buitenland. Een punt van aandacht hierbij is de herkomst van gegevens, en wat er daarna met die gegevens mag gebeuren. Het Nagoya protocol beoogt toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen. Het doel van het Nagoya Protocol is om een transparant wettelijk kader te bieden voor de effectieve implementatie van een van de drie doelstellingen van het Verdrag Biologische Diversiteit (CBD), namelijk de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische bronnen. De bedoeling is om de rechtszekerheid en transparantie voor zowel leveranciers als gebruikers van genetische bronnen te vergroten, door:

- duidelijkere voorwaarden voor toegang tot genetische bronnen in te stellen;
- te helpen waarborgen dat voordelen gedeeld worden als genetische bronnen een land verlaten om in een ander land te worden gebruikt. Hierbij gaat het om landen die aangesloten zijn bij het Protocol (Contracting Parties).

De aangesloten landen (Contracting Parties) worden aangespoord om:

- maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de binnen hun jurisdictie gebruikte genetische bronnen zijn verkregen met voorafgaande geïnformeerde toestemming, en dat onderling overeengekomen voorwaarden zijn afgesloten overeenkomstig de regels van andere aangesloten landen;
- samen te werken in geval van vermeende schending van de regels van andere aangesloten landen;
- te bevorderen dat in de onderling overeengekomen voorwaarden bepalingen worden opgenomen met betrekking tot het oplossen van geschillen;
- te zorgen dat hun rechtssysteem de mogelijkheid biedt om juridisch verhaal te halen als er geschillen ontstaan op basis van onderling overeengekomen voorwaarden;
- maatregelen te nemen die toegang tot het rechtssysteem waarborgen;
- maatregelen te nemen om toezicht te houden op het gebruik van genetische bronnen nadat deze de jurisdictie hebben verlaten van het land dat die bronnen heeft geleverd.

Onder het gebruik van genetische rijkdommen wordt verstaan: het verrichten van onderzoek naar en de ontwikkeling op de genetische en/of biochemische samenstelling van genetische rijkdommen, mede door de toepassing van biotechnologie.<sup>139</sup>

Het Nagoya Protocol is van toepassing op al het gebruik van genetische bronnen binnen de EU en geeft aan wat de verplichtingen zijn voor de gebruikers van genetische bronnen in de EU. Op basis van hun soevereine rechten kunnen landen zelf beslissen hoe ze de toegang tot hun genetische bronnen organiseren. Omdat de implementatiewet pas in april 2016 in werking is getreden, is het op dit moment onzeker wat het effect zal zijn op rechten van derden voor genetische gegevens.

Hoewel de data bij RIVM berusten, kan er sprake zijn van intellectuele eigendomsrechten van derden. Bij gebruik van data waarop een intellectueel eigendomsrecht van een ander rust is dan toestemming vereist.

Figuur 8 geeft het betreffende stroomschema C1 intellectuele eigendomsrechten van derden.

---

<sup>139</sup> Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (art. 2 lid c).



**Figuur 8:** *Stroomschema C1 Intellectuele Eigendomsrechten van derden.*

## 7.2 RIVM en (data van) derden

Het is niet altijd evident of RIVM zelfstandig tot open data kan beslissen of dat er sprake is van rechten van derden. Wij onderscheiden vier situaties waar mogelijk sprake kan zijn van 'rechten van derden':

1. RIVM geeft opdracht aan een externe partij (bijvoorbeeld een enquêtebureau)
2. Samenwerking met commerciële partijen
3. Samenwerking met wetenschap
4. Samenwerking met burgers

In het geval dat RIVM opdracht aan een externe partij (bijvoorbeeld een enquêtebureau) wordt dit gedaan op basis van de Arvodi<sup>140</sup> voorwaarden. Artikel 24 Arvodi regelt de intellectuele eigendomsrechten:

<sup>140</sup> Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2014 (ARVODI-2014), zoals vastgesteld bij besluit van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 26 maart 2014, nr. 3132081



“Deze intellectuele eigendomsrechten worden op grond van de Overeenkomst door Opdrachtnemer op het moment van het ontstaan daarvan aan Opdrachtgever overgedragen” (art. 24 eerste lid).

“Indien tussen Partijen verschil van mening bestaat over de in artikel 24.1 en 24.2 bedoelde intellectuele eigendomsrechten ten aanzien van de resultaten van de verrichte Diensten wordt, behoudens tegenbewijs, ervan uitgegaan dat die rechten bij Opdrachtgever berusten.” (art. 24 vijfde lid).

In principe heeft RIVM hierdoor het intellectuele eigendom over de gegevens die de externe partij in opdracht van RIVM verzamelt.

Indien RIVM opdracht geeft aan een externe partij zonder gebruik te maken van de Arvodi-voorwaarden dan zijn de afspraken over de data leidend voor het bepalen van de rechthebbende partij.

### **7.3 Gedeelde rechten: Samenwerkingsverbanden**

Organisaties kunnen deelnemen aan samenwerkingsverbanden waarbinnen gezamenlijk een dataset wordt gecreëerd. Dit kan samenwerking met commerciële partijen, onderzoeks- en onderwijsinstellingen, burgers en overige partijen betreffen.

#### **7.3.1 Samenwerking met commerciële partijen**

VWS beleid bepaalt dat RIVM niet mag samenwerken met commerciële partners.<sup>141</sup> In de EU zien andere landen dat anders.

In internationaal verband worden er Material transfer agreements plus een data transfer agreement (RIVM specifiek) gebruikt. In deze contracten wordt overeengekomen dat RIVM de gegevens alleen voor het onderzoek mag gebruiken, de data niet mag vervreemden, geen exclusief recht krijgt, recht heeft op het gebruik van de uitkomst van het onderzoek, en de verrijkte data toekomt aan de gezamenlijke partners in het samenwerkingsverband.<sup>142</sup>

#### **7.3.2 Samenwerking met wetenschap**

In (inter)nationaal verband participeert het RIVM in diverse consortia. Over de data wordt meestal afgesproken dat de bestaande kennis eigendom blijft van de individuele partners maar dat nieuw ontwikkelde kennis/ data gezamenlijk ‘bezit’ wordt.<sup>143</sup> Veelal wordt er in gezamenlijkheid beslist dat de nieuwe data in het publieke domein wordt gepubliceerd. Het Open Access beleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor wetenschappelijke publicaties<sup>144</sup> zal hierbij in acht moeten worden genomen.

---

<sup>141</sup> Bron: George Haringhuizen, RIVM

<sup>142</sup> Bron: George Haringhuizen, RIVM

<sup>143</sup> Bron: George Haringhuizen, RIVM

<sup>144</sup> Kamerbrief Open Access van publicaties van staatssecretaris Dekker, 15 november 2013 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288, nr. 354)

### Open Access

Staatssecretaris Dekker heeft in de Tweede Kamer in 2013 zijn standpunt over open access van onderzoeksdata uiteengezet: het uitgangspunt is Open Access van publicaties. Zijn streven is erop gericht om in 2024 de volledige omslag naar Open Access te realiseren. Om dit te kunnen bereiken zal in 2019 minimaal 60 procent van de wetenschappelijke publicaties via de tijdschriften Open Access beschikbaar moeten zijn. In de Wetenschapsvisie uit 2014 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wordt een en ander bevestigd:

"Nederland heeft een begin gemaakt door zich uit te spreken voor het volgen van de 'gouden road' voor open access tot wetenschappelijke publicaties. We hebben de ambitie dat in 2016 zestig procent en in 2024 honderd procent van de Nederlandse publiek gefinancierde wetenschappelijke artikelen open access gepubliceerd wordt. Daarmee wordt alle onderzoek dat is betaald uit belastinggeld kosteloos en onmiddellijk toegankelijk. De VSNU en de universiteiten gaan de voortgang monitoren. Als in 2016 blijkt dat het streefcijfer niet wordt gehaald, overwegen we de verplichting tot open access publiceren in de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek vast te leggen." (p.42)

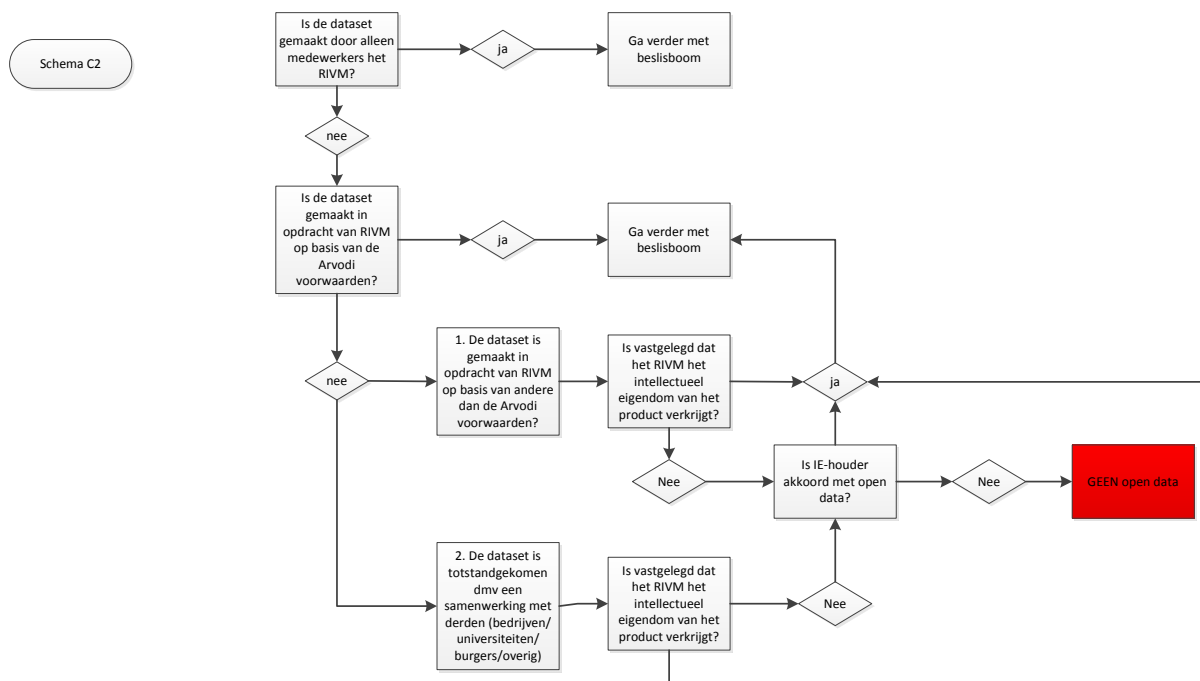
In de internationale context is het aanbevelingswaardig om vooraf afspraken te maken over de eigendomsrechten en afspraken te maken over het toepasselijk recht en bevoegde rechter. In principe zal het RIVM nooit onder buitenlandse jurisdictie vallen, maar heeft wel rechten en plichten voortvloeiend uit internationale afspraken.

### **7.3.3 Samenwerking met burgers**

Het RIVM maakt soms gebruik van gegevens die door vrijwilligers zijn verzameld, zogenaamde burgerdata bijvoorbeeld bij het iSpex project of de sovon vogeltellingen (<https://www.sovon.nl/>). De voorwaarden van gebruik verschillen per initiatief. Als RIVM gebruik van deze gegevens wil maken zal per geval moeten worden onderzocht of RIVM deze gegevens in haar open data producten kan opnemen. Enkele voorbeelden van 'burgerdata' en de gebruiksvoorwaarden geven wij hier.

Bij samenwerkingsprojecten met burgers op initiatief van RIVM verdient het de aanbeveling vooraf afspraken te maken over de rechten van het resultaat (product) van de samenwerking. Er kan sprake zijn van, in de zin van de auteurswet, een gemeenschappelijk werk: de individuele bijdragen zijn niet meer (eenvoudig) te scheiden van het product/werk. De vrijwilligers kunnen dan bijvoorbeeld vooraf schriftelijk hun intellectuele eigendomsrechten aan het RIVM overdragen. Als dit niet gebeurt, is het heel goed denkbaar dat alle vrijwilligers die hebben bijgedragen aan het uiteindelijke product toestemming moeten geven om het product als open data te publiceren.

Figuur 9 geeft het overzicht van Schema C2: Intellectueel Eigendomsrechten van derden uitgewerkt.



Figuur 9: **Schema C2: Intellectueel eigendom uitgewerkt**

## OpenStreetMap

OpenStreetMap, kortweg OSM, is een project met als doel om vrij beschikbare en vrij bewerkbare landkaarten te maken. Er wordt wereldwijd informatie over straten, rivieren, grenzen, kroegen en gebieden verzameld en opgeslagen in een vrij toegankelijke database.<sup>145</sup> De gegevens worden door vrijwilligers ingewonnen.

Vrijwilligers die data uploaden naar OSM, blijven intellectueel eigenaar van de data maar geven de OSM Foundation onder andere de volgende rechten:<sup>146</sup>

“You hereby grant to OSMF a worldwide, royalty-free, non-exclusive, perpetual, irrevocable licence to do any act that is restricted by copyright, database right or any related right over anything within the Contents, whether in the original medium or any other. These rights explicitly include commercial use, and do not exclude any field of endeavour. These rights include, without limitation, the right to sub-license the work through multiple tiers of sublicensees and to sue for any copyright violation directly connected with OSMF's rights under these terms. To the extent allowable under applicable local laws and copyright conventions, You also waive and/or agree not to assert against OSMF or its licensees any moral rights that You may have in the Contents.

OSMF agrees that it may only use or sub-license Your Contents as part of a database and only under the terms of one or more of the following licences: ODbL 1.0 for the database and DbCL 1.0 for the individual contents of the database; CC-BY-SA 2.0; or such other free and open licence (for example, <http://www.opendefinition.org/okd/>) as may from time to time be chosen by a vote of the OSMF membership and approved by at least a 2/3 majority vote of active contributors.”

\*\* <http://www.openstreetmap.nl/>

<sup>146</sup> [http://wiki.osmfoundation.org/wiki/License/Contributor\\_Terms](http://wiki.osmfoundation.org/wiki/License/Contributor_Terms)

Gebruikers kunnen ook hun gegevens doneren aan het publieke domein.

Tot en met 2009 was de OSM data beschikbaar met de Creative Commons CC BY-SA<sup>147</sup> Licentie. De CC BY-SA licentie vereist echter dat alle auteurs genoemd worden bij overname van een deel van de data. Omdat bij een stukje kaart honderden auteurs betrokken kunnen zijn, leidde dat tot een onwerkbare situatie.

Mede om die reden is gekozen voor de ODbL Licentie (Open Database Licence van Open Data Commons). De licentie vereist naamsvermelding en gelijk delen bij hergebruik van de data. Het is een licentie met betrekking tot auteursrechten, naburige rechten en gegevensbankenrecht. De licentie geeft toestemming om een deel of de hele gegevensbank te gebruiken. Er mag op basis van de databank een nieuwe databank gemaakt worden. Ook mag de databank samen met andere databanken gebruikt worden. Als voorwaarden daarvoor moet gemeld worden dat de betreffende data onder deze licentie (de ODbL) valt. Tevens moet de afgeleide databank onder dezelfde of een soortgelijke licentie vallen. De ontvangers van de data moet verplicht toegang gegeven worden tot de gehele databank. Er mag dus geen data toegevoegd worden die in strijd is met de ODbL. Wel mag de data samen gebruikt worden met data afkomstig van databanken die onder een andere licentie vallen.<sup>148</sup>

OSM stelt de volgende eis aan de naamsvermelding:

"We require that you use the credit "© OpenStreetMap contributors".

You must also make it clear that the data is available under the Open Database License, and if using our map tiles, that the cartography is licensed as CC BY-SA. You may do this by linking to this copyright page. Alternatively, and as a requirement if you are distributing OSM in a data form, you can name and link directly to the license(s). In media where links are not possible (e.g. printed works), we suggest you direct your readers to [openstreetmap.org](http://openstreetmap.org) (perhaps by expanding 'OpenStreetMap' to this full address), to [opendatacommons.org](http://opendatacommons.org), and if relevant, to [creativecommons.org](http://creativecommons.org)."

Indien het RIVM gegevens gebruikt waar een CC BY-SA of soortgelijke licentie van toepassing is, dan moeten afgeleide werken onder dezelfde voorwaarden beschikbaar worden gesteld: het is niet mogelijk om afgeleide werken als open data beschikbaar te stellen.

## Sovon

Sovon organiseert samen met haar partners en met behulp van meer dan 9000 vrijwilligers speciale meetnetten t.b.v. de monitoring van vogels in Nederland. De resultaten geven inzicht in de ontwikkelingen in de Nederlandse vogelstand, en de ontwikkelingen per provincie of in afzonderlijke gebieden. Ze worden jaarlijks gepubliceerd in diverse rapporten en in de Vogelbalans, maar ook online. De informatie op de soorten- en gebiedenpagina's op [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl) is bedoeld om deze bewerkte en gevalideerde gegevens voor breed gebruik toegankelijk te maken. Sovon Vogelonderzoek Nederland, in samenwerking met CBS en andere partners, coördineert monitoringprojecten, met name in het kader van het nationale Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), en wordt financieel ondersteund door het Ministerie van Economische Zaken en Rijkswaterstaat.<sup>149</sup> De waarnemers die gegevens aan Sovon ter beschikking stellen, staan toe dat die gegevens langjarig voor de reguliere doeleinden en taken van Sovon (monitoring van vogelpopulaties ten behoeve van kennisvermeerdering, beleid en beheer) ge-

---

<sup>147</sup> CC-BY-SA is een licentie waarbij naast verplichte bronvermelding (BY) het "share alike" principe geldt d.w.z. afgeleide producten moeten onder een soortgelijke licentie beschikbaar worden gesteld.

<sup>148</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Open\\_Database\\_License](https://nl.wikipedia.org/wiki/Open_Database_License)

<sup>149</sup> [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl).

bruikt worden. Voor overige doeleinden kunnen waarnemers desgewenst beperkingen aangeven via hun persoonlijke account. De verwerking van persoonsgegevens van waarnemers is aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens en voldoet aan alle wettelijke eisen waaronder de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Persoonsgegevens worden niet aan derden ter beschikking gesteld.<sup>150</sup>

Alle gepresenteerde resultaten in het soorten- en gebiedsdeel van [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl) zijn te gebruiken, zowel als excel tabel als kaarten en grafieken, mits de bij de grafieken vermelde bron (bv. Netwerk Ecologische Monitoring, Sovon/CBS/provincies) én [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl) worden vermeld.<sup>151</sup>

Aandachtspunten waar je in het geval van samenwerking met derden van tevoren goed over moet nadenken zijn:

- Is de input van anderen wel vrij te gebruiken? Dergelijke input (content, software, vormgeving) kan beschermd zijn door rechten van intellectuele eigendom die toekomen aan anderen. Hebben zij daarvoor wel toestemming gegeven?
- Het resultaat kan inbreuk maken op (intellectuele eigendoms)rechten van derden.
- Ten aanzien van het resultaat: Wie wordt waarop rechthebbende? Vooraf afspraken over maken.
- Welk recht is eigenlijk van toepassing om het voorgaande te kunnen beoordelen als er vanuit alle windstreken van de wereld aan het project gewerkt wordt? Bij welke rechter kun je aankloppen als er een geschil ontstaat.

Het verdient daarom de aanbeveling om bij projectdata – data die in het kader van een (samenwerkings)project zijn ingewonnen, verwerkt, verspreid en/ of gebruikt – van te voren al in beschouwing wordt genomen dat de data als open data beschikbaar gesteld kunnen worden. Dat houdt in dat data worden gearhiveerd volgens RIVM normen, dat de metadata volledig zijn, inclusief dat de data uit een samenwerkingsverband voortvloeien, en dat de data aan de open data voldoen. In het contract met de externe partij moeten de intellectuele eigendomsrechten van de data vooraf geregeld worden.

---

<sup>150</sup> <https://www.sovon.nl/nl/content/databank-sovon>.

<sup>151</sup> Zie <https://www.sovon.nl/sites/default/files/doc/PDF-jes/Infodoc-Sovon-Vogelinfo.pdf>. Zie voor het gegevensgebruikbeleids van Sovon: <https://www.sovon.nl/nl/content/gegevensgebruik>.

## 8 Milieu-data

De Wet Milieubeheer (Wm) bepaalt welke wettelijke instrumenten kunnen worden ingezet om het milieu te beschermen. In de Wm staan bepalingen gerelateerd aan milieu-adviesorganen, de verschillende soorten milieuplannen, kwaliteitseisen, een kader voor milieuvergunningen, maatregelen voor afvalstoffen, etc. Hoofdstuk 19 van de Wm betreft de openbaarheid van milieu-informatie. Hoofdstuk 19 is ingevoerd naar aanleiding van de implementatie van het Verdrag van Aarhus en een aantal Europese richtlijnen en verordeningen.

De Wet milieubeheer is geconsolideerd in de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)<sup>152</sup> en op 1 april 2016 van kracht gekomen.<sup>153</sup> In de geconsolideerde wet blijft het openbaarheidsregime voor milieu-informatie onveranderd van toepassing.

Toegang tot milieu-informatie wordt verkregen via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob kent, naast het algemene openbaarheidsregime die van toepassing is op milieu-informatie, op sommige punten afwijkende bepalingen voor milieu-informatie. Dit is het directe gevolg van de implementatie van de Europese richtlijnen 2003/4/EG<sup>154</sup> en 2003/35/EG<sup>155</sup>. In 2004 en 2005 zijn deze richtlijnen in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd als de Uitvoeringswet Verdrag van Aarhus en de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus (resp. de Uitvoeringswet<sup>156</sup> en de Implementatiewet<sup>157</sup>). De wetswijzigingen betreffen een wijziging van de Wet milieubeheer (Wm), de Wob, de Archiefwet van 1995 en enkele wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur zoals het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Milieu-informatie kent een ruimhartiger openbaarheidsregime dan andere overheidsinformatie. Zo zijn de milieu-informatie bepalingen in de Wob ook van toepassing op bestuursorganen die onder bijzondere openbaarheidsregimes vallen zoals het KNMI (Wet op het KNMI) of het Kadaster (Kadasterwet). En een aantal uitzonderingsgronden voor overheidsinformatie zijn niet van toepassing op milieu-informatie.

### Bereik

In de Wob<sup>158</sup> wordt verwezen naar de definitie van milieu-informatie in de Wet Milieubeheer. Middels de Uitvoeringswet en de Implementatiewet is de definitie van milieu-informatie verruimd. Volgens art. 19.1(a) van de Wm luidt deze definitie:

<sup>152</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-521>

<sup>153</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-139>

<sup>154</sup> Richtlijn 2003/4/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PbEU 2003 L41/26.

<sup>155</sup> Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijn 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PbEU L156/17.

<sup>156</sup> Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten, Stb. 2004, 519.

<sup>157</sup> Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet Milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2003/4/EG en van richtlijn 2003/35/EG, Stb. 2005, 341.

<sup>158</sup> Art. 1 sub 9 Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder milieu-informatie: alle informatie, neergelegd in documenten, over:
  - a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
  - b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
  - c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;
  - d. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;
  - e. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;
  - f. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder b en c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.
  
- 2 Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

De vraag wat wel en wat niet onder het begrip milieu-informatie valt, is al verschillende malen getoetst door de Nederlandse rechter. Het zou te ver gaan in dit rapport om een uitputtende lijst van de rechtszaken te geven. Het belangrijkste is dat documenten, in de breedste zin, die betrekking hebben op activiteiten die gevolgen kunnen hebben op of kunnen leiden tot verstoring van het leefmilieu tot milieu-informatie behoren.<sup>159</sup> Volgens de rechtbank van Groningen zijn er in de parlementaire geschiedenis geen aanknopingspunten te vinden voor de interpretatie van art. 19.1a Wm die verder gaat dan deze bepaling luidt.<sup>160</sup>

### 8.1.1 Juridische eisen

Toegang tot milieu-informatie wordt verkregen via een Wob-verzoek. Ten opzichte van gewone overheidsinformatie kent milieu-informatie een aantal aanvullende eisen. Zo is er voor milieu-informatie zijnde factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die [...]het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, de verplichting om ook informatie te verstrekken over de meetmethodes die zijn gebruikt voor het samenstellen van de informatie, indien deze informatie voorhanden is.<sup>161</sup>

De Wm stelt tevens voor de actieve openbaarmaking aanvullende eisen in de Wet Milieubeheer. Zo is er bijvoorbeeld een specifieke bevoegdheid voor burgermeesters en wethouders in gevallen waar er

---

<sup>159</sup> Zie ook ECLI:NL:RBAMS:2015:8599.

<sup>160</sup> Rechtbank van Groningen 6 mei 2008, AWB 07/610 en 611 (North Refinery / minister VROM)

<sup>161</sup> Art. 7 lid 3 Wob.

een onmiddellijke bedreiging is voor de gezondheid van personen.<sup>162</sup> In die gevallen wordt milieu-informatie terstond verstrekt aan de personen die getroffen kunnen worden.

### **Milieu-informatie en uitzonderingsgronden Wob**

Een verzoek om openbaarmaking van informatie wordt in alle gevallen gebaseerd op de Wob. Dat betekent dat het in art. 10 van de Wob opgenomen toetsingskader voor milieu-informatie terugtreedt indien sprake is van een bijzondere wettelijke regeling die een uitputtend kader bevat voor openbaarheid van milieu-informatie.<sup>163</sup>

De absolute uitzonderingsgrond 'bedrijfs- en fabricagegegevens'<sup>164</sup> voor gewone overheidsinformatie is voor milieu-informatie een relatieve uitzonderingsgrond: het belang van openbaarmaking moet worden gewogen tegen het belang van de vertrouwelijkheid van deze gegevens.<sup>165</sup>

Hetzelfde geldt indien persoonlijke beleidsopvattingen milieu-informatie betreffen. Dan zal het belang van bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen moeten worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking.<sup>166</sup> Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen te herleiden vorm.<sup>167</sup>

De uitzonderingsgrond "economische of financiële belangen van de overheid"<sup>168</sup> is voor milieu-informatie slechts van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.<sup>169</sup>

De uitzonderingsgrond "het voorkomen van onevenredige beoordeling of benadeling"<sup>170</sup> is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.<sup>171</sup>

Milieu-informatie wordt niet verstrekt indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van "de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft" of het belang van "de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage".<sup>172</sup>

### Emissiegegevens

Op milieu-informatie met betrekking op emissies in het milieu zijn de uitzonderingsgronden 'bedrijfs- en fabricage gegevens'<sup>173</sup>, en bijzondere persoonsgegevens<sup>174</sup> niet van toepassing.<sup>175</sup>

Wat betreft de reikwijdte van de uitzonderingsgronden in de Richtlijn 2003/4/EG bepaalde het Europese Hof van Justitie in 2009<sup>176</sup> dat de uitzonderingsgronden van Richtlijn 2003/4/EG niet mogen wor-

---

<sup>162</sup> Art. 19 lid 2 Wm.

<sup>163</sup> Kamerstukken (2003). Wijziging Wet milieubeheer, Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus); Memorie van toelichting, Kst II 2002/03, 28 835, nr. 3 p.9

<sup>164</sup> Art. 10 lid 1 sub c Wob.

<sup>165</sup> Art. 10 lid 4 tweede volzin Wob

<sup>166</sup> Art. 11 lid 4 Wob.

<sup>167</sup> Art. 11.4 tweede volzin Wob; art. 19.3 Wm

<sup>168</sup> Art. 10 lid 2 sub b Wob.

<sup>169</sup> Art. 10 lid 5 Wob

<sup>170</sup> Art. 10 lid 2 sub g Wob.

<sup>171</sup> Art. 10 lid 6 Wob

<sup>172</sup> Art. 10 lid 7 Wob

<sup>173</sup> Art. 10 lid 1 sub c Wob.

<sup>174</sup> Art. 10 lid 1 sub d Wob.

<sup>175</sup> Art. 10 lid 4 eerste volzin Wob

<sup>176</sup> ECLI:EU:C:2009:96 Hof van Justitie (Vierde Kamer) 17 februari 2009, zaak C-552/07, Cummune de Sausheim tegen Pierre Azelvandre.



den gebruikt om de openbaarheid van informatie in te perken die op grond van een andere richtlijn (i.c. Richtlijn 2001/18<sup>177</sup>) openbaar is. In dit specifieke geval betrof het de openbaarmaking van de locatie van genetisch gemodificeerde gewassen.

### Onvoltooide documenten

Niet alle uitzonderinggronden die in de Richtlijn 2003/4/EG stonden, zijn in Nederland geïmplementeerd. Zo is de uitzondering van onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten of gegevens<sup>178</sup> niet overgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt als reden gegeven dat, gelet op deze uitzonderingsgrond, de in de Wob bestaande bepaling inzake het belang, dat de geadresseerde erbij heeft om als eerste kennis te kunnen nemen van informatie<sup>179</sup>, gehandhaafd is (Kst II 2002/3, 28 835 nr.3 p.16). Die bepaling dekt echter niet het begrip "onvoltooid materiaal of onvoltooide gegevens". Deze omissie in de Wob kan problematisch zijn wanneer er een verzoek voor ongevalideerde data wordt ingediend. Daar "onvoltooid materiaal of onvoltooide gegevens" niet als grond wordt genoemd kan zo'n verzoek alleen worden geweigerd indien een van de bestaande uitzonderingsgronden daar aanleiding toe geeft. Hierbij blijft dus de vraag welke sterker weegt: de oorspronkelijke Richtlijn of the Nederlandse wet. Dit is een belangrijk punt voor het RIVM.

### **8.1.2 financiële eisen voor verstrekking**

De financiële eisen voor verstrekking van milieu-informatie volgt het regime vastgelegd in de Wob. Toegang tot openbare registers of lijsten en het raadplegen van informatie ter plaatse zijn gratis. Of digitaal raadplegen ook als ter plaatse en dus gratis zou moeten gebeuren is onduidelijk (zie Janssen 2010<sup>180</sup>, en zie ook INSPIRE regelgeving in hoofdstuk 4.2.1 van dit rapport).

Als er vergoedingen worden gevraagd, dan moeten de overheidsinstanties deze vergoedingen en bijbehorende voorwaarden publiceren.<sup>181</sup>

### **8.1.3 technische eisen**

De Wob-eisen gelden ook voor milieu-informatie. Richtlijn 2003/4/EG bepaalt verder dat overheidsinstanties alle redelijke inspanningen leveren om de informatie te bewaren in een formaat dat makkelijk reproduceerbaar en toegankelijk is via elektronische middelen. Informatie verzameld voor de inwerkingtreding van de richtlijn 2003/4/EG hoeft niet in elektronische vorm verstrekt te worden, tenzij deze al elektronisch beschikbaar is.<sup>182</sup>

### **8.1.4 organisatorische eisen**

Richtlijn 2003/4/EG bepaalt dat alle beschikbare milieu-informatie via een register of een modellijst kenbaar moet worden gemaakt aan het publiek. Daarbij kunnen overheden aangeven waar deze informatie zich bevindt en welke informatie al actief wordt verspreid. Ook moeten lidstaten ervoor zor-

---

<sup>177</sup> Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad [Zie wijzigingsbesluit(en)]. Deze richtlijn heeft voornamelijk tot doel om de vergunningsprocedures voor de doelbewuste introductie en het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen effectiever en transparanter te maken.

<sup>178</sup> Art.4 lid 1 onder d Richtlijn 2003/4/EG.

<sup>179</sup> Art. 10 lid 2 onder f Wob.

<sup>180</sup> Janssen, K. (2010). The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interests. Bedfordshire: Kluwer Law International.

<sup>181</sup> Richtlijn 2003/4/EG art. 5.3

<sup>182</sup> Richtlijn 2003/4/EG art. 7.1 tweede volzin

gen dat de informatie geleidelijk beschikbaar komt in voor het publiek toegankelijke elektronische gegevensbanken. Echter, deze bepaling is niet overgenomen in de Nederlandse implementatie. De Memorie van Toelichting geeft als reden hiervoor dat "de ontwikkeling van elektronische databanken wordt gestimuleerd door daarop gericht kabinetsbeleid (Commissie Wallage<sup>183</sup>) en praktische voorzieningen".<sup>184</sup> Volgens INSPIRE-wet art. 8 is er wel een verplichting om milieu-informatie via een register kenbaar te maken (zie verder hoofdstuk 4.2.1 van dit rapport).

---

<sup>183</sup> Wallage, J. (2001). In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. SDu Grafisch Bedrijf, Den Haag ISBN 90 1209 329 5.

<sup>184</sup> Kamerstukken (2004). Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus; Memorie van Toelichting, Kst II 2004/05, 29 877, nr. 3 p.20

## 9 Ontsluitingsstrategie<sup>185</sup>

### 9.1 Beperking van aansprakelijkheid door disclaimer?

Denkbaar is dat bij het aanbieden van de open data deze wordt voorzien van een exoneratie ('disclaimer') waarin de aanbieder meedeelt dat hij aansprakelijkheid voor de aangeboden data uitsluit. Een dergelijke disclaimer moet dan wel door de gebruiker worden aanvaard alvorens de open data-aanbieder er zich op kan beroepen.

Er zijn een aantal haken en ogen aan de geldigheid van een dergelijke disclaimer. Allereerst veronderstelt het een contractuele relatie tussen aanbieder en gebruiker. Dit staat op gespannen voet met de filosofie achter open data.

Daarnaast moet de gebruiker de disclaimer hebben gezien en aanvaard. Siemerink, van Eijden en van Esch<sup>186</sup> trekken in twijfel of een disclaimer op een website gelding heeft omdat de enkele toegang en het gebruik van de pagina onvoldoende is om aan te nemen dat er een overeenkomst tussen de websitehouder en gebruiker tot stand komt. Naast de vraag of de disclaimer de gebruiker van de website bereikt en deze deel uitmaakt van een overeenkomst tussen de data-aanbieder en datagebruiker, is het van belang om op te merken dat aansprakelijkheidsbeperkingen niet altijd gelding hebben of deze kunnen verliezen. Zo is het niet mogelijk om productaansprakelijkheid te beperken of uit te sluiten.<sup>187</sup> Ook sluit het Burgerlijk Wetboek de werking uit van aansprakelijkheidsbeperkingen in algemene voorwaarden als de aansprakelijkheidsbeperking onredelijk bezwarend is.<sup>188</sup> Een aansprakelijkheidsbeperking van een open data-aanbieder heeft in de praktijk geen gelding als het gaat om kleine gebruikers die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Maar ook andere kleine gebruikers worden beschermd tegen dergelijke aansprakelijkheidsbeperkingen. In het licht van open data kan gedacht worden aan de alleen werkende computerprogrammeur die een eenvoudige applicatie bouwt op basis van open data.<sup>189</sup>

De aansprakelijkheidsbepalingen in de Wbp zijn van dwingendrechtelijke aard. Daarvan kan dus niet in overeenkomsten worden afgeweken.<sup>190</sup> Een disclaimer die bepaalt dat de open data-aanbieder niet aansprakelijk gehouden kan worden voor schade ontstaan door schendingen van de privacyregelgeving zal dus geen werking hebben.

Ons oordeel is dat een disclaimer niets toevoegt aan de aansprakelijkheidsbeperking door de invulling van de zorgplicht van de aanbieder van RIVM data door het verschaffen van metadata. Ons advies is derhalve om geen disclaimer te gebruiken.

---

<sup>185</sup> Gebaseerd op Ploeger, H.D. & B. van Loenen (2013) De mogelijkheid van een open data beleid voor het Actueel Hoogtebestand Nederland nader onderzocht.

<sup>186</sup> Siemerink, L.A.R., M. van Eijden & R.E. van Esch (2006). Uitsluiting of beperking van aansprakelijkheid via disclaimers op een website, *Computerrecht* 2006, 69, p.143-149.

<sup>187</sup> Artikel 6:192 lid1 BW.

<sup>188</sup> Een beding dat de gebruiker of een derde geheel of ten dele bevrijdt van een wettelijke verplichting tot schadevergoeding wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn en is daarmee vernietigbaar, tenzij door de gebruiker van de algemene voorwaarden het tegendeel wordt bewezen (artikel 6:233 en 6:237 sub f BW).

<sup>189</sup> Hijma, J. (2010). *Monografieën Nieuw BW: Algemene voorwaarden*, Deventer: Kluwer, p. 50 en Wessels, B., R.H.C. Jongeneel & M.L. Hendrikse (2006). *Algemene voorwaarden*, Deventer: Kluwer 2006. p. 335-337.

<sup>190</sup> Wet bescherming persoonsgegevens - Memorie van Toelichting, Kst II 1997-98, 25 892, nr. 3, p. 176.

## 9.2 Beschikbaarstellen zonder licentievoorwaarden

Het open data beleid schrijft voor dat de bestanden zonder voorwaarden in het gebruik beschikbaar zijn. Met andere woorden, open data moeten licentievrij zijn: een ieder moet de data zonder enige voorwaarde kunnen gebruiken voor willekeurige doeleinden. De Nederlandse Rijksoverheid heeft de voorkeur voor een Creative Commons Publiek Domein Verklaring of een Creative Commons ZERO (CC0) verklaring.

Aan de CC0 verklaring is verbonden dat hergebruik toegestaan is, maar dat niet de indruk mag worden gewekt door naamsvermelding dat de aanbieder zonder meer de strekking van het afgeleide werk onderschrijft.<sup>191</sup>

Wanneer het RIVM geen licentievoorwaarden wil verbinden aan hergebruik van gegevens, verdient het wel de aanbeveling dat de CC0 verklaring op een duidelijke plaats kenbaar wordt gemaakt. Voor gebruikers die RIVM-informatie willen hergebruiken voor andere toepassingen is het belangrijk om van te voren te weten of er licentievoorwaarden van toepassing zijn, en dat die licentie / verklaring makkelijk vindbaar is.<sup>192</sup>

## 9.3 Beschikbaarstellen met licentievoorwaarden

In sommige gevallen is het aanbevelenswaardig om af te wijken van het nationale open data beleid en de data beschikbaar te stellen met een licentie die het hergebruik niet of nauwelijks beperkt. Zo'n licentie zou bijvoorbeeld het intellectueel eigendom kunnen voorbehouden en naamsvermelding kunnen vereisen.

Stel dat men een ziektemakend deeltje in het DNA wil identificeren en daarmee de-activeren. Wereldwijd wordt er aan het identificeren gewerkt en de resultaten vastgelegd in een 'open data' database. Een van de partners vindt het ziektemakende deeltje, heeft hiermee unieke kennis over welk deeltje ziektemakend is en krijgt octrooi op de vinding en de database die daaraan ten grondslag ligt en op het vaccin. Publieke onderzoekers hebben een belangrijke bijdrage (kennis en financieel) geleverd aan de totstandkoming van een commercieel product met een licentie die het hergebruik niet of nauwelijks beperkt maar met zeggenschap over de data.

## 9.4 Tim Berners-Lee model

Tabel 3: het vijfsterren model van Berners-Lee<sup>193</sup>

★	Beschikbaar op het web (eender welk formaat) maar met een open licentie (Open Data)
★★	Beschikbaar als machine-leesbare gestructureerde data (zoals een excel in plaats van een plaatje of een tabel)
★★★	als (★★) met non-proprietary formaat (bijvoorbeeld CSV in plaats van excel)
★★★★	Als (★★★) met het gebruik van open standaarden van W3C (RDF en SPARQL) om dingen te identificeren zodat mensen naar de dingen kunnen verwijzen (gebruik hiervoor URI's)
★★★★★	Als (★★★★) plus: Link je data aan data van anderen om context te geven aan de data.

<sup>191</sup> Zie <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>. Zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/copyright>.

<sup>192</sup> Van Loenen, B. & F. Welle Donker (2014). De stand in opendataland. Delft, OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving: 116. doi:uuid:7b425db6-2f9a-4be6-b5f0-3492055268d8.

<sup>193</sup> Zie <http://5stardata.info/> voor voorbeelden van de sterrenniveaus.

Tim Berners-Lee (TBL) heeft een model ontwikkeld voor het (technisch) beschikbaarstellen van open data op verschillende niveaus. Hieronder beschrijven we eerst de verschillende niveaus, en beschouwen we of het pdf-formaat geschikt is voor het publiceren van open data. Verder geven we een korte beschouwing van de kosten die mogelijk gemoeid kunnen zijn met de verschillende niveaus.

#### **9.4.1 TBL-niveaus**

##### **9.4.2 Eerste ster niveau**

Onder een open licentie verstaat Berners-Lee ook de Creative Commons Naamsvermeldingslicentie (CC-BY), wat strikt genomen een beperkende voorwaarde voor het gebruik van de data is. Het sterrenmodel van Berners-Lee beschouwt het publiceren van data en documenten in pdf of als illustratie (tiff / jpg) als het laagste niveau (1 ster) omdat de data wel voor mensen in te zien en te begrijpen is maar machines de data niet kunnen combineren of analyseren. De eerste ster betreft de juridische beschikbaarheid maar niet de technische beschikbaarheid. Vanuit een kostenhoekpunt kan het een goedkope optie zijn om data die al in een pdf-formaat is opgemaakt voor intern gebruik, ook voor extern gebruik in die vorm te publiceren.

##### **9.4.3 Tweede ster niveau**

Bij de tweede ster worden de data in een gestructureerd bestandsformaat beschikbaar gesteld, zoals als een excel spreadsheet of word document. Gebruikers kunnen de data / documenten nu door computers bewerken / combineren / analyseren / converteren / transformeren, zij het met propriety software. Aangezien veel data en documenten in eerste instantie met dergelijke software worden gegenereerd, zou al in deze fase al in beschouwing moeten worden genomen of de data geconverteerd wordt naar pdf, of dat de data / document in het oorspronkelijke (propriety) formaat behouden blijft. Waar er minder gangbare / gespecialiseerde propriety software wordt gebruikt, zou hiermee rekening moeten gehouden worden.

##### **9.4.4 Derde ster niveau**

Bij de derde ster worden de data / documenten in een open formaat beschikbaar gesteld, die door (open source) software gebruikt kan worden. Het voordeel is dat de gebruiker niet meer afhankelijk is van propriety software. Bij het exporteren van de definitieve versie van de data / documenten kan hier al rekening mee worden gehouden.

##### **9.4.5 Vierde ster niveau**

Het vierde niveau bouwt verder op het vorige niveau, met uitzondering dat er op dit niveau ook een URI (uniform resource identifier) wordt toegekend. Een URI is een internet protocol dat eenmalige (duurzaam?) demonstratie van een bron, informatie of gegevens geeft. Data worden met behulp van URI's geïdentificeerd. Het identificeren van data maakt het mogelijk om gegevens met elkaar te linken en dat kan op het verschillende locatie gebeuren bijvoorbeeld op internet of in een lokale database. Het voordeel van een URI is dat wanneer de dataset op een andere plaats wordt opgeslagen, de dataset van buitenaf toegankelijk blijft, in tegenstelling tot URL's die "dode linken" opleveren wanneer dit gebeurt.

##### **9.4.6 Vijfde ster niveau**

Data kunnen ook worden gelinkt door het gebruik van RDF schema's (RDF vocabulary om de classificering en de eigenschappen van de classificaties te beschrijven) en web ontology language. Hoewel

data daarmee meer betekenis krijgt omdat het gelinkt kan worden aan andere data, en de context duidelijk is, kost het ook een grotere inspanning om de data op dat niveau te krijgen.

## 9.5 Gelden documenten gepubliceerd in pdf formaat als open data?

Het RIVM publiceert veel rapporten in portable document format (pdf). De vraag is of pdf documenten voldoen aan de eisen van open data? Met de definitie van open data: data die onder meer in open standaarden wordt gepubliceerd zodat het format geen drempel is en machine leesbaar is voor automatische verwerking, levert het eerste deel voor publiceren in pdf geen belemmeringen op. Pdf is sinds ongeveer 1993 een de facto standaard voor het uitwisselen van elektronische documenten en formulieren die in hun oorspronkelijke vorm gereproduceerd moeten worden, onafhankelijk van het besturingssysteem van de computer. Sinds 2008 is PDF 1.7 vrijgegeven als een open standaard en wordt als ISO standaard ISO/IEC 32000-1:2008 gepubliceerd.

Het tweede deel van de deeldefinitie, de term “machine-leesbaar: voor automatische verwerking” is echter niet eenduidig. Documenten in pdf formaat kunnen met propriety software door een computer worden herkend als tekst. Echter, tekst kunnen herkennen is niet hetzelfde als tekst kunnen bewerken, analyseren of combineren met andere data. Om de onduidelijkheid in de definitie deels tegemoet te komen, wordt in het Verenigd Koninkrijk in de Open Data White Paper<sup>194</sup> open data gedefinieerd als “data that meet the following criteria: [...] in a digital machine readable *for interoperation with other data* [...]”. Daarmee wordt interoperabiliteit met andere data in beschouwing genomen, maar nog niet de leesbaarheid door computers. De Sunlight Foundation<sup>195</sup> raadt daarom het gebruik van pdf af:

“Scanning text via Optical Character Recognition (OCR) results in many matching and formatting errors. Information shared in the widely-used PDF format, for example, is very difficult for machines to parse. Thus, information should be stored in widely-used file formats that easily lend themselves to machine processing. (When other factors necessitate the use of difficult-to-parse formats, data should also be available in machine-friendly formats.) These files should be accompanied by documentation related to the format and how to use it in relation to the data.”

Naast problemen met OCR zijn er meer redenen waarom pdf niet altijd geschikt is voor online publicatie. Mayo & Tom (2007, p.19) halen het volgende voorbeeld aan waarom pdf af te raden is:

**“Example of a barrier to re-using public sector information:** ‘I got in touch with the Stern report team, because I wanted to re-publish it in a format that people could easily read and discuss on the internet. I couldn’t make the person at the other end of the phone line understand why I didn’t want the report in 600 page PDF format. So I said I wanted to be able to read it on my phone. He told me to get a better phone.’ (from an interview with a stakeholder).

Kan pdf worden gebruikt om documenten als open data te publiceren? Dat zal – naast de lengte – afhangen van de inhoud en de opmaak van het document. Wat betreft de inhoud, stelt de Open Knowledge Foundation (OKF) dat voor klassieke documenten, bijv. stabiele mailinglijsten, doc, odf, ooxml, of pdf voldoende kan zijn om bepaalde soorten gegevens weer te geven. Het kan een goedkope optie zijn, zeker wanneer de data al in dat formaat is gecreëerd. Het formaat geeft geen steun om de struc-

<sup>194</sup> [https://data.gov.uk/sites/default/files/Open\\_data\\_White\\_Paper.pdf](https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf), p.8.

<sup>195</sup> <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

tuur consistent te houden en het is moeilijk om de gegevens in te voeren met geautomatiseerde middelen. In het algemeen wordt het gebruik van tekstverwerking formaten afgeraden als de gegevens ook in een ander formaat bestaan.<sup>196</sup> In de Verenigde Staten wordt het gebruik van pdf voor open overheidsdata ook afgeraden, zeker wanneer een document tabeldata en/of genormaliseerde verslagen bevat. Waar een document gescande afbeeldingen bevat, dan heeft pdf de voorkeur boven andere formaten.<sup>197</sup> Wat betreft de opmaak, er zijn pdf subset formaten die waarschijnlijk beter geschikt zijn, zoals pdf/a die bedoeld is om documenten te archiveren. Zo heeft pdf/a een vereiste dat het document voldoende metadata bevat en dat de pdf getagged kan worden. Het Forum Standaardisatie heeft pdf 1.7, pdf/a-1 en pdf/a-2 opgenomen in de lijst met open standaarden.<sup>198</sup>

Conclusie: pdf is een open formaat en staat ook op de maar omdat het een niet machine-verwerkbaar formaat is voldoet pdf slechts aan één ster TBL, en daarmee aan het minimum vereiste van open data.

## 9.6 Kosten sterren-niveaus

Bij het opslaan en publiceren van data op een bepaald technisch niveau zit een kostenplaatje aan vast. Zelfs voor het publiceren van data op één-ster niveau zullen kosten worden gemaakt. Niet alleen moeten de data aan de juridische beslisboom worden getoetst, maar er zijn ook acties nodig om aan datamanagement protocollen te voldoen. Bovendien moeten de metadata worden gevuld en aanvullende documentatie worden bijgevoegd. De tijd die het kost om de data te controleren, te toetsen, te registreren en te publiceren, kan uitgedrukt worden als transactiekosten die gemaakt moeten worden. Echter, deze transactiekosten moeten toch worden gemaakt omdat dat onderdeel is van zorgvuldig en behoorlijk datamanagement. En dergelijke transactiekosten zijn onafhankelijk van de beslissing of de data wel of niet open data zullen zijn.

De afweging van op welk technisch niveau data zullen worden gepubliceerd, zal afhangen van een aantal factoren, zoals het type data, hoe vaak de data ververst zullen worden (ook na publicatie), welke software momenteel gebruikt worden voor het verwerken van de data en de kosten die gemoeid zijn met een eventuele overstappen naar andere software (aanschafkosten, implementatiekosten, en trainingskosten), beveiligingsniveau, of de data gepubliceerd worden met als oogmerk toegankelijkheid of met als oogmerk hergebruik, en wie de verwachte gebruikers (zowel intern als extern) kunnen zijn.

De meeste RIVM datasets / documenten zullen waarschijnlijk in een gestructureerd formaat worden gegenereerd en verwerkt, veelal met propriëtaire software, wat overeenkomt met twee sterren niveau. Om de data / documenten op dit twee-sterren niveau te publiceren, zal de minste kosten met zich mee brengen omdat er geen aanpassingen aan de formaten hoeven worden gemaakt. Wel zal er zorg moeten worden gedragen dat de data / documenten door de datawasstraat zijn gehaald, dat wil zeg-

---

<sup>196</sup> Zie bijvoorbeeld <http://opendatahandbook.org/guide/en/appendices/file-formats/#text-document>

<sup>197</sup> <https://opengovdata.io/2014/analyzable-data-in-open-formats/>

<sup>198</sup> Pdf 1.7 is alleen voor het uitwisselen en publiceren van niet- of beperkt-reviseerbare documenten, waarbij duiding van oorsprong of functie onderdeelt zijn van het document en waarbij PDF/A-1 als standaard niet kan worden ingezet. Pdf/a-1 en pdf/a-2 worden aangeraden voor lange termijn archivering van documenten. (pdf/a-1 mag naast odf gehanteerd worden voor de lange termijn archivering, specifiek voor niet-reviseerbare documenten, en pdf/a-2 voor lange termijn archivering van documenten, in situaties waarin de pdf/a-1 standaard niet voldoet.) (<https://lijsten.forumstandaardisatie.nl/lijsten/open-standaarden?lijst=Pas%20toe%20of%20leg%20uit&status%5B%5D=Opgenomen&pagetitle=pastoeof..>)

gen, de juridische toets hebben doorstaan, en van metadata en aanvullende documentatie zijn voorzien. Om naar drie sterren niveau te gaan, zal het eindproduct geconverteerd moeten worden van het propriety formaat naar een open formaat. Bij de meeste software zal dat relatief makkelijk zijn (met een "opslaan als" optie), en zullen de extra transactiekosten ten opzichte van opslaan in het propriety formaat verwaarloosbaar laag zijn. Voor oudere datasets en documenten die al opgeslagen zijn in een niet gestructureerd formaat zoals pdf, zullen de transactiekosten om van één-ster naar twee-sterren of drie-sterren niveau te gaan aanzienlijk hoger zijn, zeker als het originele bestand niet meer beschikbaar is. In dergelijke gevallen verdient het waarschijnlijk de voorkeur om de bestanden als pdf te behouden.

De transactiekosten van het converteren naar linked data (van twee of drie sterren naar vier of vijf sterren) zullen hoger zijn. Ook hier geldt dat deze kosten onafhankelijk zijn van de beslissing of de data als open data beschikbaar worden gesteld. Hoewel er toch kosten zullen moeten worden gemaakt om een RIVM dataregister in te richten, moet de dataset worden voorzien van een URI, waarbij attentie moet worden gegeven aan de definities van het domein (bevat het internet domein en eventueel een pad binnen dat domein), type URI (om wat voor soort URI het gaat, bijvoorbeeld .id of.doc), het concept (geeft de menselijke lezer een indicatie van wat de URI identificeert), en de referentie (identificerende naam of code van het individuele object). De objecten van de data moeten voorzien worden van betekenis door het gebruik van een vocabulary (bijvoorbeeld RDF) en bij voorkeur in meer dan één taal, en SPARQL (query language voor RDF data) zodat de data gelinkt kunnen worden met andere data. Om data te linken vergt een inspanning om de data op te schonen, te beschreven voordat er naar RDF kan worden geconverteerd, het kiezen van een licentie of aangeven welke interne gebruikers de data mogen gebruiken, het converteren van de data naar RDF zelf, en ten slotte het publiceren en promoten van de dataset. Er komen voor de organisatie nog additionele kosten bij omdat een essentieel onderdeel van linked data een platform is waar gebruikers eventuele vragen of problemen kunnen melden. Er zal dus een servicepunt moeten worden ingericht waar de medewerkers zowel technische kennis als inhoudelijke kennis hebben, of weten waar die te vinden is binnen de organisatie.



## 10 Referenties

### Literatuur

- Barendrecht, J.M., I. Giesen, M.H.M. Schellekens & M.W. Scheltema (2002). Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking. Nederlands recht, rechtsvergelijking en de aansprakelijkheid van particuliere informatieverstrekkers. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- CBP [College Bescherming Persoonsgegevens] (2015). Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Nike+ Running app door Nike Inc., [https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/onderzoek\\_nike\\_running\\_app\\_november\\_2015\\_1.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/onderzoek_nike_running_app_november_2015_1.pdf): 120
- Cho. G. (2005). Geographic information science: Mastering the legal issues, Chichester, West Sussex: Wiley 2005, p. 351-396.
- Curry, M.R. (1998). Digital places: Living with geographic information technologies, London: Routledge.
- Daalder, E.J. (2005). Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/645/Thesis.pdf?sequence=5>.
- de Vries, H. (2009) Tekst en Commentaar Telecommunicatierecht, art. 4 Wbp, aant. 1, p. 559-560.
- Devillers, R., M. Gervais, Y. Bédard and R. Jeansoulin (2002). Spatial data quality: From metadata to quality indicators and contextual end-user manual.
- Dommering-van Rongen, L. (2000). Productaansprakelijkheid: een rechtsvergelijkend overzicht, Deventer: Kluwer, p. 126-127.
- Haringhuizen, G.B. (2009). Handleiding van het RIVM Centrum infectieziektebestrijding, dienstonderdeel van het ministerie van VWS, bij verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om resultaten of brongegevens van wetenschappelijk onderzoek openbaar te maken. Bilthoven, RIVM/C1b: 10.
- Hijma, J. (2010). Monografieën Nieuw BW: Algemene voorwaarden, Deventer: Kluwer.
- ICO [Information Commissioner's Office] (2012). Determining what is personal data, <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1554/determining-what-is-personal-data.pdf>: 30.
- Janssen, K. (2010). The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interests. Bedfordshire: Kluwer Law International.

- Janssen, K. & J. Cromptvoets (2012). *Geographic Data and The Law. Defining new challenges*, Leuven, Leuven University Press.
- Koot, M.R. (2012). *Measuring and predicting anonymity*. Amsterdam, University of Amsterdam. PhD dissertation: 146.
- Kulk, S. & B. van Loenen (2012). *Brave New Open Data World?* *International Journal of Spatial Data Infrastructure Research*, Vol.7, 196-206.
- Mayo, E. & T. Steinberg (2007). *The Power of Information. An independent review by Ed Mayo and Tom Steinberg*, <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf>.
- Morrison. J.L. (1995). *Spatial data quality*, in: Stephen C. Guphill & Joel L. Morrison, *Elements of Spatial Data Quality*, Oxford: Elsevier Science 1995.
- Onsrud, H.J. (1999). *Liability in the use of geographic information systems and geographic datasets*, in: P. Longley et al., *Geographical Information Systems: Vol.2 Management Issues and Applications*, London: John Wiley and Sons, p. 643-652.
- Onsrud, H.J. (2009). *Liability for Spatial Data Quality*, <http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/LiabilityForSptlQlty.pdf>.
- Ploeger, H.D. & B. van Loenen (2013). *De mogelijkheid van een open data beleid voor het Actueel Hoogtebestand Nederland nader onderzocht*. Delft, Kenniscentrum Open Data: 72.
- Rall, J. (2010). *Weather or not? State liability and Road Weather Information Systems (RWIS)*, National Conference of State Legislatures 2010, Washington.
- Scheltema, M.M. (2008). *Overheid en onrechtmatige daad*, in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Kluwer, p. 349-355.
- Siemerink, L.A.R., M. van Eijden & R.E. van Esch (2006). *Uitsluiting of beperking van aansprakelijkheid via disclaimers op een website*, *Computerrecht* 2006, 69, p.143-149.
- Spoor, J.H., D.W.F. Verkade & D.J.G. Visser (2005). *Auteursrecht. Auteursrecht, naburige rechten en datbankenrecht*, Deventer: Kluwer 2005.
- Stolker C.J.J.M., *Afdeling 3, Productenaansprakelijkheid* in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Kluwer.
- van der Sloot, B. (2015). *Van openbaarheid naar hergebruik van overheidsinformatie. Of een vaarwel aan het sociaal contract*. *Nederlands Juristenblad NJB* 2015/1788(afl. 36), p. 2537-2543.
- van der Sloot, B., & F.J. Zuiderveen Borgesius. (2012). *Google's Dead End, or: on Street View and the Right to Data Protection: An analysis of Google Street View's compatibility with EU data protection law*. *Computer Law Review International*, 4, 103-109.
- van Loenen, B. & H.D. Ploeger (2013). *Advies open data beleid 1.0*. Delft, Onderzoeksinstituut OTB: 28.

- van Loenen, B. & M. Grothe (2011). Toegang beperkingen en INSPIRE. Amersfoort: 7, [http://www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire\\_toegangbeperkingen\\_v5.pdf](http://www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire_toegangbeperkingen_v5.pdf).
- van Loenen, B., S. Kulk & H. Ploeger (2016), Data protection legislation: A very hungry caterpillar: The case of mapping data in the European Union, *Government Information Quarterly* (33)2, April 2016: 338–345.
- van Loenen, B. & F. Welle Donker (2014). De stand in opendataland. Delft, OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving: 116. doi:uid:7b425db6-2f9a-4be6-b5f0-3492055268d8.
- van Loenen, B., F.M. Welle Donker, S. Kulk, D.A. Groetelaers, J. de Jong & H.D. Ploeger (2011). Data-beleid Rijkswaterstaat Deel: Hoofdwatersysteem. Een overzicht van de juridische kaders omtrent het omgaan met data. Delft, Onderzoeksinstituut OTB: 113.
- Wallage, J. (2001). In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. SDu Grafisch Bedrijf, Den Haag ISBN 90 1209 329 5.
- Wessels, B., R.H.C. Jongeneel & M.L. Hendrikse (2006). *Algemene voorwaarden*, Deventer: Kluwer.
- Westerdijk, R.J.J. (1995). *Produktaansprakelijkheid voor software: beschouwingen over de aansprakelijkheid voor informatieproducten*, Deventer: Kluwer 1995.

### **Internationale verdragen, verordeningen en richtlijnen**

- Article 29 Data Protection Working Party (2005). Working document on data protection issues related to RFID technology WP105. Brussels: 21.
- Article 29 Data Protection Working Party (2013). Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. WP207. Brussels, [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf).
- Commission Regulation (EC) No 1205/2008 of 3 December 2008 implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards metadata (Text with EEA relevance). Brussels, OJ. L326/12.
- Commission Regulation (EC) No 976/2009 of 19 October 2009 implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards the Network Services. Brussels, OJ. L274/9.
- Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items.
- Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items. Brussels, OJ. L134/1.
- Commission Regulation (EU) No 1088/2010 of 23 November 2010 amending Regulation (EC) No 976/2009 as regards download services and transformation services. Brussels, OJ. L323/1.

Commission Regulation (EU) No 1089/2010 of 23 November 2010 implementing Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council as regards interoperability of spatial data sets and services Brussels, OJ. L323/11.

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ. L281/31-50.

Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, OJ L175/1.

EDPS [European Data Protection Supervisor]. (2012). Opinion of the European Data Protection Supervisor on the 'Open-Data Package' of the European Commission including a Proposal for a Directive amending Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information (PSI), a Communication on Open Data and Commission Decision 2011/833/EU on the reuse of Commission documents. For the executive summary see: OJ C 335, 8.

European Commission (2012). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Brussels. COM(2012) 11 final.

UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998). UNECE (United Nations Economic Commission for Europe).

### **Nederlandse Wetten, verordeningen en kamerstukken**

Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2014 (ARVODI-2014), zoals vastgesteld bij besluit van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 26 maart 2014 , nr. 3132081.

Archiefwet (1995). Stb. 1995, 276.

Auteurswet (1912). Stb. 1912, 308.

Burgerlijk Wetboek Boek 6 (1992). Stb. 2015 220.

Databankenwet (1996). Stb. 1999, 303.

Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (2007). Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens. WP 136.

Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (Besluit Inspire) (2009), Stb. 2009, 310, identificatienummer BWBR0026158.

Kamerstukken (1988). Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken. Memorie van Toelichting, Kst II 1987/88, 19636 nr. 3.

Kamerstukken (1997). Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie. Memorie van Toelichting. Den Haag. Kst II 1996/97, 250186, nr.3.

Kamerstukken (1998). Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens. Memorie van Toelichting. Den Haag. Kst II 1997/98, 25 892, nr. 3.

Kamerstukken (1998). Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens). Nota naar aanleiding van het verslag. Den Haag. Kst II 1997/98 25 892, nr. 6.

Kamerstukken (1999). Wet bescherming persoonsgegevens; Brief minister met antwoorden op de openstaande vragen van het wetgevingsoverleg op 15 maart 1999 Den Haag. Kst II 1998/99, 25 892, nr. 9.

Kamerstukken (2000). Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens). Memorie van Antwoord. Den Haag. kst I 1999/2000, 25 892 nr. 92c .

Kamerstukken (2003). Wijziging Wet milieubeheer, Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus); Memorie van toelichting, Kst II 2002/03, 28 835, nr. 3.

Kamerstukken (2004). Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus; Memorie van Toelichting, Kst II 2004/05, 29 877, nr. 3.

Kamerstukken (2005). Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie. Memorie van Toelichting. Den Haag. Kst II 2005/06, 30188, nr. 3.

Kamerstukken (2007). Regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen). Memorie van Toelichting. Den Haag. Kst II 2006/07, 30 968, nr. 3.

Kamerstukken (2011). Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en hergebruik van overheidsinformatie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag. Kst II 2010/11, 32 802, nr. 2.

Kamerstukken (2013). Toezegging over verdere ontwikkelingen open acces van wetenschappelijke publicaties. Ministerie van Onderwijs; Cultuur en Wetenschap. Den Haag. kst II 2013/14, 31 288, nr. 354.

Kamerstukken (2014). Voortgangsbrief open data in het zorgdomein. Ministerie van Volksgezondheid Zorg en Sport. Den Haag. kst II 2013/14, 32 620, nr. 131.

Kamerstukken (2015). 2e Voortgangsbrief Open Data in het zorgdomein. Ministerie van Volksgezondheid Zorg en Sport. Den Haag. kst II 2014/15, 32 620, nr. 157.

Kamerstukken (2015). Actieve beschikbaarstelling overheidsinformatie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Den Haag. kst II 2015/16, 32 802, nr. 18.

Kamerstukken (2015). Wet hergebruik van overheidsinformatie. Memorie van Toelichting. Den Haag. kst II 2014/15, 34 123, nr. 3.

Ministerie van Onderwijs; Cultuur en Wetenschap (2014). Wetenschapsvisie 2025. Keuzes voor de toekomst. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, Trb 2012, 244.

Richtlijn 85/374/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, PbEG L. 210/29.

Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad [Zie wijzigingsbesluit(en)]. <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/18/oj>.

Richtlijn 2003/4/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PbEU 2003 L41/26.

Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijn 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PbEU L156/17.

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1866 van de Commissie van 13 oktober 2015 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees Parlement en de Raad wat het register van collecties, het toezicht op de naleving door gebruikers en beste praktijken betreft, [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2015/1866/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1866/oj).

Verordening (EU) nr. 268/2010 van de Commissie van 29 maart 2010 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de toegang, overeenkomstig geharmoniseerde voorwaarden, van instellingen en organen van de Gemeenschap tot verzamelingen ruimtelijke gegevens en ruimtelijkegegevensdiensten van de lidstaten. Brussel, PbEU L83: 8-9.

Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende voor gebruikers bestemde nalevingsmaatregelen uit het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik in de Unie Voor de EER relevante tekst, <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/511/oj>.

Wet bescherming persoonsgegevens (2000). Stb. 2000, 302.

Wet implementatie Nagoya Protocol (2015). Wet van 30 september 2015, houdende regels ter implementatie van het Nagoya Protocol (Wet implementatie Nagoya Protocol), Stb. 2016, 144.

Wet Milieubeheer (1979), Stb. 1980, 433.

Wet op het RIVM (1996), Stb. 1996, 560.

Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten, Stb. 2004, 519.

Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet Milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2003/4/EG en van richtlijn 2003/35/EG, Stb. 2005, 341.

Wet van 24 juni 2015, houdende regels over het hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie) (2015), Stb. 2015, 271.

Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Stb. 2015, 521.

### **Juridische uitspraken**

ECLI:NL:HR:1991:ZC0104 Hoge Raad 4 januari 1991, NJ 1991, 608, (Van Dale/Romme arrest).

ECLI:NL:HR:1991:AC4031 Hoge Raad 18 januari 1991, NJ 1992/638, m.nt. C.J.H. Brunner.

ECLI:NL:HR:1998:ZC2622 Hoge Raad 3 april 1998, NJ 1998, 726, m.nt. T. Koopmans; AB 1998/256, m.nt. Th.G. Drupsteen.

ECLI:NL:RVS:2004:AR6764, Raad van State 01-12-2004.

ECLI:NL:RVS:2004:AR6764, Raad van State 01-12-2004 (ABRsRvS 200401820/1).

ECLI:NL:RBAMS:2011:BR3104 Rechtbank Amsterdam 19 juli 2011, LJN: BY2508.

ECLI:NL:RVS:2012:BY2508 Raad van State 7 november 2012

ECLI:NL:RBNHO:2013:8527 Rechtbank Noord-Holland 20-09-2013.

ECLI:NL:GHAMS:2013:5224 Gerechtshof Amsterdam 24 september 2013.

ECLI:NL:HR:1965:AB7079 Hoge Raad 5 november 1965, NJ 1966/136; m.nt. G.J. Scholten (Kelderluik arrest).

ECLI:NL:RBAMS:2015:8599 Rechtbank Amsterdam 2015.

ECLI:NL:RBSHE:2011:BU8010 Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch 14 december 2011, LJN: BU8010.

Rechtbank van Groningen 6 mei 2008, AWB 07/610 en 611 (North Refinery / minister VROM).

ECLI:EU:C:2001:258 Hof van Justitie 10 mei 2001, C-203/99.

ECLI:EU:C:2003:596 Arrest van het Hof 6 november 2003. Strafzaak tegen Bodil Lindqvist (C-101/01).

ECLI:EU:C:2009:96 Hof van Justitie (Vierde Kamer) 17 februari 2009, zaak C-552/07, Commune de Sausheim tegen Pierre Azelvandre.

ECLI:EU:C:2010:662 Hof van Justitie 9 November 2010, Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen.

District Court W.D. Michigan 19 januari 1978, 448 F. Spp. 445 (Reminga v United States), bevestigd door Sixth Circuit of Appeals 2 oktober 1980, 631 F.2d 449.

Gordon v. Canada (Health), 2008 FC 258 (CanLII), <http://canlii.ca/t/1vxt3>.

Ninth Circuit Court of Appeals 15 februari 1985, 767 F. 2d 1288 (Brocklesby v. United States).

US Supreme Court, 350 U.S. 61 (Indian towing company v United States).



**Kenniscentrum open data**

Faculteit Bouwkunde, TU Delft  
Julianalaan 134, 2628 BL Delft  
Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: [opendata-bk@tudelft.nl](mailto:opendata-bk@tudelft.nl)

[www.opendata.bk.tudelft.nl](http://www.opendata.bk.tudelft.nl)