01824

Duthler Associates

# Vernieuwing erfpachtstelsel

## Open data

**Vertrouwelijk**

| | |
|---|---|
| **Auteur:** | [redacted] MBA |
| **Datum** | 1 mei 2015 |
| **Status** | definitief |
| **Versie:** | 1.0 |

396773

# Inhoudsopgave


1 Inleiding ..... 3
2 Aanpak ..... 3
2.1 Object van onderzoek ..... 3
2.2 Screenshots ..... 4
2.3 Wettelijk kader ..... 6
3 Achtergrond van de vraag ..... 6
4 Wettelijk kader ..... 8
4.1 Vooraf ..... 8
4.2 De Wob en de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie ..... 9
4.3 De Wet bescherming persoonsgegevens ..... 10
4.4 artikel 9 Wbp: verdere verwerking ..... 11
4.5 Publicatie van persoonsgegevens op internet ..... 13
4.6 Aggregatieniveau: wat is anoniem? ..... 13
4.7 Persoonsgegevens verwijderen? ..... 16
5 Conclusies ..... 17
5.1 Beantwoording vragen ..... 18
5.2 Aandachtspunten ..... 19


VERTROUWELIJK

01824



# 1 Inleiding

In het kader van de vernieuwing van het erfpachtstelsel onderzoekt OGA de mogelijkheid om erfpachtgegevens in de vorm van "open data" beschikbaar te maken. OGA maakt daartoe gebruik van interactieve digitale kaarten die op internet geplaatst kunnen worden. Daarop is bijvoorbeeld te zien wat de canon of de afkoopsom is en wanneer tijdvakken aflopen. Het is mogelijk om de gegevens tot op straat- of zelfs huisniveau te presenteren. Het is de bedoeling om de data achter de kaarten ook als open data beschikbaar te stellen, dus niet alleen op kaart, maar ook de data zelf.

In dit kader stelde u ons de vraag wat OGA aan erfpachtgegevens en WOZ-gegevens mag publiceren op internet uit het oogpunt van de Wet bescherming persoonsgegevens. Onderdeel van de vraag is of er een aggregatieniveau te bepalen is, waarop gegevens niet meer tot personen te herleiden zijn, zodat ze gepubliceerd kunnen worden zonder op bezwaren uit de Wet bescherming persoonsgegevens te stuiten.

Toegepast op de twee interactieve kaarten die u aan ons heeft voorgelegd luiden de vragen: kunnen deze kaarten en de achterliggende data voor publiek beschikbaar gemaakt worden? Wanneer herleidbaarheid van de gegevens tot een individu zoals in digitale kaart 2 (VES) een belemmering voor publicatie vormt, wordt het bezwaar dan weggenomen als de gegevens worden geaggregeerd, bijvoorbeeld tot straatblokken, zoals in digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ)?
De laatste vraag luidt: mogen de data achter de kaarten ook gepubliceerd worden?

# 2 Aanpak

## 2.1 Object van onderzoek

Om een beeld te kunnen vormen van de informatie die OGA overweegt te publiceren, hebben wij van u "links" naar twee digitale kaarten ontvangen.

1. http://maps.amsterdam.nl/woningwaarde_woz/
2. http://maps.amsterdam.nl/ves/

396773

01824



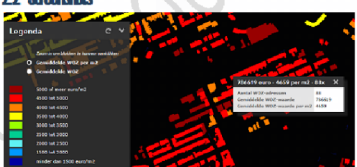
De ten behoeve van het onderzoek bijgeleverde gebruikersnamen en wachtwoorden gaven toegang tot de digitale kaarten waarop erfpacht- en WOZ-gegevens in beeld gebracht worden bij "aanklikken" van een kaartobject. Deze beide digitale kaarten vormen het onderwerp van onderzoek waar dit advies over gaat.

In digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ) worden de gemiddelde WOZ-waarden/m² per straatblok weergegeven. Een straatblok bestaat minimaal uit 5 WOZ-waarden. Gemiddeld bestaat een straatblok uit 30 WOZ-waarden.

In digitale kaart 2 (VES) worden op (adres)punten 1 of meer erfpachtdossier(s) met nul, één of meer WOZ-dossier(s) gekoppeld.

Beide digitale kaarten, 1 en 2, maken gebruik van kadastrale perceelgegevens om de koppeling tussen erfpacht- en WOZ-gegevens te maken. "Screenshots" van de informatie die in beeld komt bij het aanklikken van objecten op de digitale kaarten 1 en 2 zijn hieronder opgenomen.

## 2.2 Screenshots

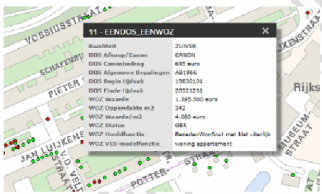



*Afbeelding 2: digitale kaart 2*

396773

*Digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ)*

Bij het aanklikken van "blok Vossiusstraat" verschijnt WOZ-informatie in een pop-upvenster (de linkerbovenhoek van het pop-upvenster wijst het aangeklikte blok aan). Uit de informatie in het pop-upvenster blijkt dat dit blok bestaat uit 88 WOZ-adressen met een gemiddelde WOZ-waarde van € 785.619 en een WOZ-waarde/m² van € 4.699. Met de "Streetview"-functie die in de interactieve kaart is opgenomen kan de Vossiusstraat worden bekeken.




*Afbeelding 2: digitale kaart 2*

*Digitale kaart 2 (VES)*

Bij het aanklikken van een "adrespunt" (i.c. de groene stip boven de linkerbovenhoek van het pop-upvenster) in de Vossiusstraat verschijnt een pop-upvenster met erfpachtgegevens (afkoop of canon, canonbedrag, algemene bepalingen, begin en einde tijdvak) en WOZ-gegevens (waarde, oppervlakte, waarde/m², status, hoofdfunctie en VES-modelfunctie) van het object. In het pop-upvenster wordt het huisnummer niet weergegeven, maar dat is eenvoudig te bepalen door het adrespunt te bekijken met de "Streetview"-functie die in de interactieve kaart is opgenomen.

Waar in deze notitie gesproken wordt over "de erfpachtgegevens" wordt daarmee bedoeld: afkoop of canon, canonbedrag, algemene bepalingen, begin en einde tijdvak. Met "de WOZ-gegevens" wordt in deze notitie bedoeld: waarde, oppervlakte, waarde/m², status, hoofdfunctie en VES-modelfunctie.

396773

01824



## 2.3 Wettelijk kader

Vervolgens hebben wij bepaald wat het wettelijk kader is dat op deze vraag van toepassing is. Tot het wettelijk kader rekenen wij in dit geval niet alleen de Wbp, maar ook de regelgeving zoals genoemd in de inleiding van hoofdstuk 4.

Vervolgens hebben we de regels van het wettelijk kader toegepast op de vraag van OGA. Deze notitie is het resultaat van deze aanpak.

Bij dit advies hebben wij ook onze eerdere adviezen aan OGA betrokken, zoals het advies van 27 augustus 2014 over de vraag of OGA bepaalde erfpachtgegevens ter beschikking mocht stellen bijvoorbeeld aan een commerciële partij.[1]

# 3 Achtergrond van de vraag

Met "open data" wordt in de sfeer van de overheid in het algemeen bedoeld:

Open data zijn bronnen van onbewerkte overheidsinformatie:

- die openbaar zijn;
- waarop geen auteursrecht of andere rechten van derden op berust;
- die beschikbaar zijn als publieke middelen, bestemd voor de uitvoering van die taak;
- die bij voorkeur voldoen aan 'open standaarden' (geen barrières voor het gebruik door ICT-gebruikers of door ICT-pakketders); en
- die bij voorkeur computer leesbaar zijn, zodat zoekmachines informatie in documenten kunnen vinden.[2]

De overheid streeft ernaar om informatie die ten behoeve van de overheid bijeen is gebracht ten goede te laten komen aan het brede publiek. Beoogde effecten van openbaarmaking zijn onder meer benutting van economische waarde en participatie en controle van burgers. Het Nederlandse open data beleid is gericht op implementatie van een Europese richtlijn over het hergebruik van overheidsinformatie.

Niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeente Amsterdam voert een actief open data beleid. Dat blijkt uit de website www.amsterdamopendata.nl waarop te lezen is dat "[overheids]organisaties over data beschikken die waarde voor anderen kunnen vertegenwoordigen. Ved verschillende groepen

[1] Memo opendata erfpacht, van Duthler Associates [redacted], aan OGA [redacted], 27 augustus 2014.
[2] Kamerbrief van de minister van BZK van 31 mei 2011 over Hergebruik en Open Data; naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie



VERTROUWELIJK

396773

mensen en organisaties kunnen profiteren van de beschikbaarheid van open data, inclusief de overheid zelf, zonder dat te voorspellen hoe en waar de waarde van deze data zal ontstaan".

De digitale interactieve kaarten die de gemeente Amsterdam tot nu toe heeft gepubliceerd als open data beslaan een breed scala van onderwerpen, zoals zorg en ondersteuning in de wijk, stembusuitslagen per stembureau, historische kaarten, broedplaatsen van gierzwaluwennen vele andere zaken.

Het streven om erfpacht- en WOZ-gegevens te publiceren in het kader van de vernieuwing van het erfpachtstelsel is in overeenstemming met open data beleid. In deze notitie wordt onderzocht hoe de gegevens kunnen worden gepubliceerd met in achtneming van regelgeving over privacy en gegevensbescherming.

VERTROUWELIJK

01824



# 4 Wettelijk kader

De Wet openbaarheid bestuur regelt wanneer overheidsinformatie mag worden hergebruikt. Voor de beantwoording van de vraag is verder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) leidend. De Kadasterwet is voor deze notitie geraadpleegd om na te gaan wat hierin geregeld is ten aanzien van openbaarmaking, gegevensbescherming en open data. Daarnaast is de wijziging wet Waardering Onroerende Zaken geraadpleegd, omdat daarin wordt geregeld datde WOZ-waarde van een object door "een ieder" opgevraagd kan worden bij het "loket voor openbare WOZ-waarden".

Wij hebben ook de opvattingen van het College bescherming persoonsgegevens over publicatie van gegevens op internet[1] betrokken bij ons advies. Daarnaast hebben wij de adviezen van de Artikel 29 werkgroep voor gegevensbescherming over "big data" en anonimiteit[2] en over "open data" en het hergebruik van overheidsinformatie[3] geraadpleegd.

Bij de opstelling van deze notitie is ook gebruik gemaakt van de informatie die beschikbaar is op de website dataoverheid.nl, het open dataportaal van de Nederlandse overheid. De daarop gepubliceerde handreiking is gebruikt als referentiedocument.

## 4.1 Vooraf

Er is een spanningsveld tussen open data-beleid en de privacyregels, omdat het Europese en nationale open data-beleid er nu eenmaal op is gericht om informatie te delen, terwijl privacyregels er juist op gericht zijn informatie niet bekend te laten worden om personen te beschermen, onder meer door deze af te schermen. In deze notitie wordt onderzocht tot welke conclusie deze spanning leidt in het geval van de erfpachtgegevens van ÖGA.

[1] College bescherming persoonsgegevens, Richtsnoeren, Publicatie van persoonsgegevens op Internet, 2007.
[2] De Artikel 29 werkgroep ontleent haar naam aan artikel 29 van de Europese Privacyrichtlijn 95/46/EG. Alle toezichthoudende autoriteiten binnen de EU op het gebied van bescherming van persoonsgegevens nemen deel aan deze werkgroep, die een gezaghebbende rol speelt in de totstandkoming van Europees beleid.
[3] Artikel 29 werkgroep, Advies 5/2014 over anonimiseringstechnieken, WP216, 10 april 2014.
[4] Artikel 29 werkgroep, Advies 6/2013 over open gegevens en hergebruik van overheidsinformatie, WP207, 5 juni 2013.



VERTROUWELIJK

396773

De consequentie van eventuele onrechtmatige openbaarmaking is dat OGA een bestuurlijke boete riskeert op grond van de Wbp. Het CBP krijgt binnenkort de bevoegdheid om fors hogere boetes op te leggen. Daarnaast kunnen betrokkenen (erfpachters) die schade lijden als gevolg van openbaarmaking van hun persoonsgegevens een vordering instellen tegen OGA op grond van onrechtmatige daad.

## 4.2 De Wob en de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie

De Wob bepaalt dat overheidsinformatie in beginsel vrij kan worden hergebruikt, tenzij daarvoor belemmeringen zijn, bijvoorbeeld privacyregels. In dat geval moet het bestuursorgaan het (algemene) belang van verstrekking afwegen tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de in de informatie genoemde personen.

De Artikel 29 werkgroep[7] heeft in 2013 een Opinion[8] vastgesteld over open data en hergebruik van overheidsinformatie. Over de beschikbaarstelling in de vorm van open data zegt de Artikel 29 werkgroep het volgende:

> In all cases, the public sector body concerned must make a careful data protection impact assessment to decide whether the data may be made available for reuse under the PSI Directive and if so, whether data protection law requires any specific conditions and safeguards. The 'principle of reuse' is not automatic, and cannot override applicable provisions of data protection law.

Met andere woorden: het principe dat overheidsinformatie moet kunnen worden hergebruikt zoals bedoeld in de PSI Directive, kan niet automatisch leiden tot beschikbaarstelling als open data. De regels over gegevensbescherming moeten daarbij in acht genomen worden. De Artikel 29 werkgroep gaat er achter van uit dat:

> "most data can be re-used for reuse in sufficiently aggregated or otherwise effectively anonymised form".

Daarbij bevoelt de werkgroep aan dat:

> When datasets are anonymised, it is essential to assess the risk of re-identification, and a good practice to carry out re-identification testing.

Toepasselijke privacyregels uit de Wbp worden door het principe van publiek hergebruik niet terzijde gesteld. In de volgende paragrafen wordt onderzocht welke privacyregels uit de Wbp in dit geval van

[7] De Artikel 29 werkgroep ontleent [redacted] naam aan artikel 29 van de Europese Privacyrichtlijn 95/46/EG. Alle toezichthoudende autoriteiten binnen de EU o.b.v. het gebied van bescherming van persoonsgegevens nemen deel aan deze werkgroep, die een rol speelt in de totstandkoming van Europese beleid.
[8] Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse, WP 207, 5 juni 2013.



396773

01824



toepassing zijn, of aggregatie tot anonimisering van de erfpacht- en WOZ-gegevens kan leiden en wat in dat geval het risico van re-identificatie is.

## 4.3 De Wet bescherming persoonsgegevens

De Wbp is van toepassing op "persoonsgegevens". Als er geen persoonsgegevens verwerkt worden is de Wbp niet van toepassing en is er geen Wbp belemmering om gegevens te verstrekken voor hergebruik door middel van open data. Het begrip persoonsgegeven is echter nogal veelomvattend. "Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon" (art. 1 Wbp) houdt namelijk ook in een kenteken van een auto, een IP-adres van een computer, een telefoonnummer. De waarde van een huis zegt iets over de eigenaar en is een daarmee ook een persoonsgegeven.

Ook gegevens die, wanneer ze gecombineerd worden met andere gegevens, kunnen leiden tot een persoon, worden beschouwd als persoonsgegevens.

De erfpachtgegevens zijn verzameld en worden beheerd door OGA. OGA beschikt over de WOZ-gegevens die de Belastingdienst van de gemeente Amsterdam heeft verzameld. Vanuit het oogpunt van de Wbp vallen OGA en de Belastingdienst beide onder dezelfde verantwoordelijke voor de **gegevensverwerking: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam.**

OGA sluit erfpachtovereenkomsten met erfpachters en registreert de erfpachtgegevens. Wanneer de erfpachtgegevens die het onderwerp zijn van deze notitie op perceelniveau gepubliceerd zouden worden, zijn ze herleidbaar tot een persoon. Door het adres van het perceel in te typen in een zoekmachine is eenvoudig te achterhalen wie de erfpachter is. Daarmee zijn de erfpachtgegevens persoonsgegevens in de zin van de Wbp.

Dat is niet anders wanneer bijvoorbeeld slechts het gegeven *canon of afgekocht* openbaar gemaakt zouden worden, omdat de afzonderlijke erfpachtgegevens ieder voor zich, via het adres of rechtstreeks door vermelding van een naam, herleidbaar zijn tot een persoon.

Het College bescherming persoonsgegevens beschouwt gegevens over objecten over het algemeen niet als persoonsgegevens, maar wijst erop dat de context daarbij van **belang** is. "Gegevens over objecten zoals woonhuizen, zijn persoonsgegevens als de informatie kan worden gebruikt om de bewoners of



396773

eigenaren te beoordelen en daar consequenties aan te verbinden, zoals de hoogte van een belastingheffing.[9] Wanneer erfpacht- en WOZ-gegevens op perceelniveau gepubliceerd zouden worden, kunnen ze gebruikt worden om de eigenaren of bewoners te beoordelen en daar consequenties aan te verbinden.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft zich over de aard van WOZ-gegevens uitgesproken in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken: "De WOZ-waarde is een persoonsgegeven, het zegt iets over de individuele fiscale positie van een belanghebbende bij een onroerende zaak."[10]

De vraag of de erfpachtgegevens en WOZ-gegevens persoonsgegevens zijn moet dus in principe bevestigend beantwoord worden, zodat de Wbp van toepassing is. In een volgende paragraaf zullen we onderzoeken of er een aggregatieniveau is waarop de gegevens niet meer tot personen te herleiden zijn, zodat de Wbp op die geaggregeerde gegevens niet meer van toepassing is.

## 4.4 artikel 9 Wbp: verdere verwerking

De Wbp geeft regels over wanneer en onder welke voorwaarden persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Kenmerkend voor de Wbp is het uitgangspunt dat het verwerken van persoonsgegevens alleen is toegestaan als de Wbp of een andere wettelijke regeling dit mogelijk maakt.

Een belangrijk principe uit de Wbp dat verwerking van persoonsgegevens alleen mogelijk is voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (art. 7 Wbp). In het geval van de erfpachtgegevens weet UGA precies voor welk doel de gegevens verzameld zijn. Zie daarvoor de doelomschrijving die hieronder wordt vermeld. De WOZ-gegevens zijn verzameld om de belastingheffing mogelijk te maken.

---

[9] College bescherming persoonsgegevens, Bestemmingen, Publicatie van persoonsgegevens op internet, 2007, p.11.
[10] Brief van College bescherming persoonsgegevens aan de staatssecretaris van Financien van 31 mei 2012, kenmerk z2012-00248, advies aanvraag openbaarheid WOZ-waarde, p.4. De wijziging van de Wet waardering van onroerende zaken (WOZ), waar het advies van het CBP betrekking op had, heeft ertoe geleid dat "het waardegegeven" door "een leider" opgevraagd kan worden bij het "loket voor openbare WOZ-waarden" (art. 40a WOZ). Dit artikel treedt naar verwachting in de tweede helft van 2015 in werking. (bron Waarderingskamer, http://www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=content&id=1172)



VERTROUWELIJK

01824



Bij hergebruik als open data weet de verantwoordelijke van te voren vaak niet voor welke doelen de gegevens nog meer verwerkt gaan worden. Dat is een probleem uit het oogpunt van de Wbp, omdat een verwerking alleen rechtmatig is als er sprake is van 'doelbinding' in de zin van artikel 7 Wbp. De verantwoordelijke moet de betrokkene (in casu: erfpachter) van te voren meedelen waardiens gegevens voor gebruikt gaan worden. Gebruik voor een ander doel is in principe onrechtmatig.

De erfpachtgegevens zijn door OGA verkregen in het kader van de totstandkoming en de uitvoering van de erfpachtovereenkomst met de erfpachter. OGA heeft de erfpachtadministratie gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) onder meldingsnummer 1479038 en daarbij als doel vermeld:

> De gegevensverwerking is noodzakelijk voor het administratief, juridisch en financieel beheer van het Amsterdamse erfpachtstelsel en heeft tot doel persoonsgegevens te verwerken die noodzakelijk zijn voor het beheren van het erfpachtsbezwaard, voor de inning van canons, voor het onderhouden van contacten met de erfpachters en voor communicatie over erfpacht.
> De gegevensverwerking kan verder gebruikt worden voor het maken van statistische- en andere overzichten voor interne bedrijfsstatistiek, voor beleid- of wetenschappelijk onderzoek, voor de interne bedrijfsvoering, de bedrijfsbeveiliging, het behandelen van geschillen en het doen uitoefenen van accountantscontrole.

Bij hergebruik als open data gaat het om doelen die nog niet eens bekend zijn, maar waarschijnlijk om andere dan de hierboven genoemde.

Nu komt het vaker voor dat een nieuw doel voor een gegevensverwerking ontstaat, naast de doelen die in de melding genoemd worden. De Wbp-wetgever heeft voor dergelijke situaties bedacht dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen (Art. 9 Wbp). Anders gezegd: als het nieuwe doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel, mag de verwerking alsnog plaatsvinden.

In het geval van publicatie als open data is echter op voorhand niet te zeggen waar een derde de gegevens voor zal gaan gebruiken. Hoewel de derde in principe zelf verantwoordelijk is voor de nieuwe verwerking, zou OGA - uit voorzorg - geen persoonsgegevens moet publiceren, omdat derden ze kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor ze verzameld zijn, en voor doeleinden die niet gedekt worden door artikel 9 over verdere verwerking.

Zo luidde ook de conclusie van het eerder genoemde advies van 27 augustus 2014over de vraag of OGA bepaalde erfpachtgegevens ter beschikking mocht stellen bijvoorbeeld aan een commerciële partij. In

CONCEPT

396773

de huidige notitie gaat het om een andere vraag, namelijk onder welke voorwaarden OGA erfpacht- en WOZ-gegevens op internet mag publiceren als open data.

## 4.5 Publicatie van persoonsgegevens op internet

In paragraaf 4.3 hebben wij geconcludeerd dat de erfpacht- en WOZ-gegevens in principe persoonsgegevens zijn. Het College bescherming persoonsgegevens heeft richtsnoeren gepubliceerd voor publicatie van persoonsgegevens op internet[1]. Deze richtsnoeren bieden een aanknopingspunt voor de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden publicatie op internet van digitale kaarten met erfpachtgegevens is toegestaan. Op anonieme gegevens is de Wbp niet van toepassing.

> "Geanonimiseerde gegevens zijn geen persoonsgegevens als de betrokken personen redelijkerwijs niet identificeerbaar zijn. De vraag of een gegeven daadwerkelijk anoniem is, komt vooral aan de orde bij het publiceren van statistische informatie op internet. Geaggregeerde informatie kan toch persoonsgegevens bevatten als het aantal betrokkenen klein is en er andere informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld via zoekmachines, waardoor individuele personen toch kunnen worden geïdentificeerd."

De volgende vraag die beantwoord moet worden is wanneer de betrokken personen redelijkerwijs niet identificeerbaar zijn. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de adviezen van de Artikel 29 werkgroep geraadpleegd.

## 4.6 Aggregatieniveau: wat is anoniem?

De Artikel 29 werkgroep voor gegevensbescherming heeft in 2014 geadviseerd over anonimiseringstechnieken[2]. In de advies analyseert de werkgroep de doeltreffendheid en beperkingen van bestaande anonimiseringstechnieken door ze te toetsen aan het EU-rechtskader inzake gegevensbescherming. Verder geeft de werkgroep aanbevelingen om ervoor te zorgen dat bij het hanteren van deze technieken altijd afdoende rekening wordt gehouden met het daaraan inherente restrisico van reïdentificatie.

De werkgroep merkt hierbij op dat men zich bewust is "van het potentieel dat anonimisering biedt, in het bijzonder als strategie om niet alleen individuele personen, maar ook de samenleving in het

[1] College bescherming persoonsgegevens, richtsnoeren, Publicatie van persoonsgegevens op Internet, 2007.
[2] Artikel 29 werkgroep, Advies 5/2014 over anonimiseringstechnieken, WP216, 10 april 2014.



396773

algemeen te laten profiteren van „open gegevens" en tegelijk de daaraan verbonden risico's te beperken voor de betrokkenen. Niettemin is uit casestudy's en onderzoekspublicaties gebleken dat het allesbehalve een eenvoudige opgave is een echt anonieme dataset aan te leggen met behoud van zo veel mogelijk onderliggende informatie als nodig is om het beoogde doel te verwezenlijken."

De werkgroep beoordeelt de deugdelijkheid van elke techniek door toetsing aan drie criteria:

1. de herleidbaarheid, dat wil zeggen de mogelijkheid om een persoon te individualiseren,
2. de koppelbaarheid, dat wil zeggen de mogelijkheid om records in verband te brengen met een persoon, en
3. de deduceerbaarheid, dat wil zeggen de mogelijkheid om persoonsgebonden informatie af te leiden.

[redacted] optimale oplossing dient per geval te worden vastgesteld, zo nodig door verschillende technieken te combineren. [redacted] in het advies van de Artikel 29 werkgroep aangereikte aanbevelingen voor de praktijk moeten daarbij houvast bieden. Tenslotte moeten verantwoordelijken regelmatig controleren of de anonimisering nog volstaat, omdat de mogelijkheden voor reïdentificatie steeds verder toenemen.

Het advies noemt diverse mastregelen: "pseudonimisation, noise addition, substitution, aggregation or K-anonimity, Diversity, differential privacy en hashing/tokenization". Voor de huidige casus komt aggregatie als een kansrijke in zie van anonimisering in aanmerking. De Artikel 29 werkgroep geeft echter geen absolute groepsgrootte als drempel waarbij anonimiteit wordt bereikt, maarwijst er op dat het van de omstandigheden van het geval afhangt in ieder geval mogen de gegevens niet meer herleidbaar, koppelbaar of deduceerbaar zijn.

*Voorbeeld: Centraal Bureau voor de Statistiek*

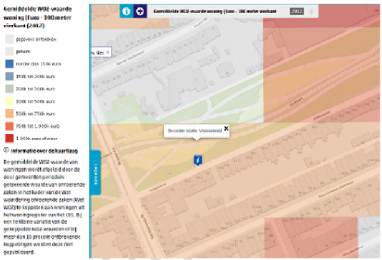
Op zoek naar voorbeelden uit de praktijk is het beleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek geraadpleegd. Het CBS publiceert talloze gegevens en hanteert daarbij een strikt privacy beleid. Bij de informatieverstrekking door OGA voor dit advies was een link gevoegd naar "WOZ-waarden in uw buurt".[11] Daaruit blijkt dat het CBS voor de kaarten van "het CBS in uw buurt", vierkanten van 100 x 100

[11] http://www.cbsinuwbuurt.nl/#vierkanten100m_gem_woz_waarde_woningen_2012



396773

meter toepast, waarover informatie (t.c. de WOZ waarde) wordt gegeven. Deze vierkanten leiden tot een "plekkenkaart" waardoor de gegevens niet zijn te herleiden tot individuele adressen.




*Afbeelding 3: CBS in uw buurt, Gemiddelde WOZ-waarde woning, 100 meter vierkant*

Gezocht is de "Vossiusstraat, Amsterdam. Te zien zijn transparante, gekleurde vierkanten van 100 x 100 meter, op een kaart met straatnamen en huisnummers. Uit de kleur van de vierkanten in de Vossiusstraat blijkt dat de gemiddelde WOZ-waarde per woning tussen de 500.000 en 750.000 euro, of tussen de 250.000 en 1.000.000 euro ligt. De huisnummers zijn te zien op de onderste kaartlaag.

In vergelijking met digitale kaart 1 (woningwaarde WOAZ) die OGA overweegt te publiceren valt op dat ook het CBS een vorm van aggregatie toepast, namelijk in de vorm van een "plekkenkaart" die is opgebouwd uit vierkanten van 100 x 100 meter. Een vierkant bestaat bijvoorbeeld uit 31 of 46 adressen. OGA kiest bij digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ) voor aggregatie per straatblok bestaande uit gemiddeld 30 adressen.



396773

Uit de CBS Richtlijnen voor On Site / Remote Access blijkt dat het CBS in dit geval een minimale celvulling van 10 waarden hanteert om herleidbaarheid of onthulling van identiteit te voorkomen.[14]

In het geval van de door OGA beoogde publicatie van de digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ) worden de gemiddelde WOZ-waarden/m² per straatblok weergegeven. Een straatblok bestaat minimaal uit 5 WOZ-waarden. Gemiddeld bestaat een straatblok uit 30 WOZ-waarden.

Bij digitale kaart 2 (VES) worden op (adres)punten 1 of meer erfpachtdossier(s) met nul, één of meer WOZ-dossier(s) gekoppeld. Het huisnummer van het adres wordt weliswaar niet weergegeven, maar het is eenvoudig te bepalen door het adrespunt te bekijken met de "Streetview"-functie die in de interactieve kaart is opgenomen.

## 4.7 Persoonsgegevens verwijderen?

Is het wellicht mogelijk om de erfpachtgegevens te ontdoen van persoonsgegevens? In dit geval zou de Wbp immers niet meer van toepassing zijn en geen belemmering meer opleveren. Het probleem bij de erfpachtgegevens is echter dat een perceel eenvoudig aan een persoon gekoppeld kan worden door middel van het intikken van het adres in een zoekmachine. Zelfs als alle onmiddellijk identificerende gegevens zijn verwijderd uit de erfpachtgegevens over een perceel dan blijven het persoonsgegevens, omdat ze eenvoudig weer opnieuw aangebracht kunnen worden door ze te combineren met andere gegevens.

[14] CBS, Richtlijnen voor On Site/ Remote Access –output, p.2 en 7. http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/B057A6F0-B9C7-4608-A294-16E610AAE7C0/0/2011richtlijnenonsiteremoteaccessoutput.pdf



VERTROUWELIJK

# 5 Conclusies

In het voorgaande hebben wij geconstateerd dat hergebruik als open data en privacybescherming op gespannen voet met elkaar staan en dat Wbp-regels niet terzijde kunnen worden gesteld met uitsluitend het argument dat het open data nu eenmaal verlangt dat gegevens openbaar gemaakt worden.

Op de erfpacht- en WOZ-gegevens zijn de regels van de Wbp van toepassing, zo bleek uit paragraaf 4.3. De mogelijkheid die de Wbp biedt om gegevens "verder te verwerken" (verkend in paragraaf 4.4) is in dit geval niet van toepassing, omdat niet bepaald kan worden of het toekomstige doel verenigbaar met het oorspronkelijke.

Ook concludeerden wij dat OGA - uit voorzorg - geen persoonsgegevens moet publiceren, wanneer derden deze zouden kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor ze verzameld zijn, en voor doeleinden die niet gedekt worden door artikel 9 Wbp over verdere verwerking.

Verder zagen we in paragraaf 4.5 dat zelfs bij het ontbreken van onmiddellijk identificerende gegevens (bijvoorbeeld de naam van een erfpachter), de gegevens het karakter van persoonsgegevens behouden indien ze op perceelniveau gepubliceerd zouden worden. Geaggregeerde informatie kan toch persoonsgegevens bevatten als het aantal betrokkenen klein is en er andere informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld via zoekmachines, waardoor individuele personen toch kunnen worden geïdentificeerd.

De tussenconclusie moet luiden dat openbaarmaking van erfpacht- en WOZ-gegevens op perceelniveau in de vorm van open data niet is toegestaan op grond van de Wbp.

De Wbp is echter niet van toepassing op anonieme gegevens. Anonieme gegevens zijn niet herleidbaar, koppelbaar of deduceerbaar tot natuurlijke personen.

In paragraaf 4.6 is daarom onderzocht bij welk aggregatieniveau betrokken personen redelijkerwijs niet meer herleidbaar, koppelbaar of deduceerbaar zijn. Het CBS hanteert daarvoor een minimale celvulling van 10 waarden of een "vlekkenkaart" met vierkanten van 100 x 100 meter.

VERTROUWELIJK

01824



## 5.1 Beantwoording vragen

U stelde de vraag wat OGA aan erfpachtgegevens en WOZ-gegevens mag publiceren op internet uit het oogpunt van de Wet bescherming persoonsgegevens. Onderdeel van de vraag is of er een aggregatieniveau te bepalen is, waarop gegevens niet meer tot personen te herleiden zijn, zodat ze gepubliceerd kunnen worden zonder op bezwaren uit de Wet bescherming persoonsgegevens te stuiten.

Toegepast op de twee interactieve kaarten die u aan ons heeft voorgelegd luidden de vragen: kunnen deze kaarten en de achterliggende data voor publiek beschikbaar gemaakt worden?
Wanneer herleidbaarheid van de gegevens tot een individu zoals in digitale kaart 2 (VES) een belemmering voor publicatie vormt, wordt het bezwaar dan weggenomen als de gegevens worden geaggregeerd, bijvoorbeeld tot straatblokken, zoals in digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ)?
De laatste vraag luidt: mogen de "data achter de kaarten" ook gepubliceerd worden?

Het antwoord op deze vragen luidt dat de digitale kaarten gepubliceerd kunnen worden wanneer de gegevens zodanig worden geaggregeerd dat anonieme gegevens ontstaan. Dat zijn gegevens die niet meer te herleiden zijn tot individuele natuurlijke personen. Het huidige aggregatieniveau van digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ) is een straatblok dat bestaat uit minimaal 5 en gemiddeld 20 WOZ waarden. Dat aggregatieniveau is op dit moment voldoende voor de anonimiteit van de erfpacht- en WOZ-gegevens die OGA overweegt te publiceren.

De erfpacht- en WOZ-gegevens van digitale kaart 2 (VES), zoals door OGA aan ons voorgelegd, zijn eenvoudig te koppelen aan een adres door middel de "Streetview"-functie die in de interactieve kaart is opgenomen. Hier gaat het dus óm persoonsgegevens en daarvoor geldt wat wij in de tussenconclusie al vaststelden: dat openbaarmaking van erfpacht- of WOZ-gegevens op perceelniveau in de vorm van open data niet is toegestaan op grond van de Wbp. Het verdient aanbeveling omook in dit geval de gegevens van minimaal 5 adressen te aggregeren, net zoals bij digitale kaart 1 (woningwaarde WOZ), zodat ook deze gegevens niet te herleiden zijn tot natuurlijke personen.

Voor de vraag of de gegevens achter de kaart gepubliceerd mogen worden, geldt hetzelfde criterium. Ook deze gegevens mogen niet herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Ook deze gegevens zouden geaggregeerd moeten worden tot minimaal 5 adressen.



396773

## 5.2 Aandachtspunten

*Jaarlijkse controle*

Met het oog op de ontwikkeling van de techniek en de toename van de mogelijkheden om op zich anonieme gegevens te reïdentificeren, verdient het aanbeveling dat DGA in de toekomst regelmatig controleert, bijvoorbeeld jaarlijks, of de gegevens nog steeds anoniem zijn gegeven de stand van de techniek.

*Europese privacyverordening*

Naar verwachting wordt nog in het najaar van 2015 de Europese privacyverordening (EPV) aangenomen. Deze verordening wordt dan, met een overgangsperiode van twee jaar, rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten. De EPV zet de lijnen van de Wbp voort, en beoogt de betrokkene meer controle op de eigen persoonsgegevens te geven. De boetes op overtreding van privacyregels worden fors verhoogd. Wanneer de definitieve tekst van de EPV bekend is, zou de onderhavige casus zekerheidshalve opnieuw beoordeeld moeten worden.

VERTROUWELIJK