



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Impactanalyse Wet hergebruik van overheidsinformatie en Datagovernanceverordening

Versie 2.0 Definitief

Datum	Maart 2026
Status	Openbaar

Colofon

Titel	Impactanalyse Wet hergebruik van overheidsinformatie en Datagovernanceverordening
Versie Status	2.0 Definitief Openbaar
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	10
1.1	Aanleiding	10
1.2	Doelstelling	11
1.3	Vraagstelling.....	12
1.4	Reikwijdte	12
1.5	Werkwijze en aanpak.....	12
1.6	Leeswijzer	13
2	Wet hergebruik van overheidsinformatie	14
2.1	Introductie	14
2.2	Relevante onderdelen voor de IND	14
2.2.1	Begripsbepalingen.....	15
2.2.2	Indienen en afwijzen van verzoeken om hergebruik	15
2.2.3	Afwijzingsgronden.....	16
2.2.4	Behandeling van verzoeken.....	18
2.2.5	Niet tijdig beslissen	19
2.2.6	Het beschikbaar stellen van documenten voor hergebruik	21
2.2.7	Geen verplichte voortzetting.....	23
2.2.8	Specifieke hoogwaardige gegevenssets.....	23
2.2.9	Actieve beschikbaarstelling van overige documenten	24
2.2.10	Voorwaarden voor hergebruik.....	25
2.2.11	Voorschriften voor het ontwerp en vervaardiging van documenten	29
2.3	Huidige stand van compliance door de IND	32
3	Datagovernanceverordening.....	36
3.1	Introductie	36
3.2	Relevante onderdelen voor de IND	36
3.2.1	Definities	37
3.2.2	Grondslag voor toepassing op de IND	37
3.2.3	Onderwerp en toepassingsgebied.....	38
3.2.4	Gegevenscategorieën	39
3.2.5	Procedure voor verzoeken om hergebruik	40
3.2.6	Voorwaarden voor hergebruik.....	41
3.2.7	Verbod op exclusieve overeenkomsten	45
3.2.8	Vergoedingen	46
3.2.9	Bevoegde organen	46
3.2.10	Centrale informatiepunten.....	48

3.3	Huidige stand van compliance door de IND	49
4	Impact op beleid en uitvoering van de Who en de DGA	51
4.1	Impact op beleid en regelgeving	51
4.1.1	Wijziging mandaatbesluiten	51
4.1.2	Aanwijzen elektronisch kanaal	51
4.2	Impact van de Who op de uitvoering	52
4.2.1	Gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen	52
4.2.2	Personele gevolgen	57
4.2.3	ICT-aanpassingen	58
4.2.4	Gevolgen voor handhaving	59
4.2.5	Gevolgen voor communicatie	59
4.2.6	Financiële gevolgen van de Who	59
4.3	Impact van de DGA op de uitvoering	60
4.3.1	Gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen	60
4.3.2	Personele gevolgen	65
4.3.3	ICT-aanpassingen	66
4.3.4	Gevolgen voor handhaving	66
4.3.5	Gevolgen voor communicatie	66
4.3.6	Financiële gevolgen van de DGA	66
4.4	Menselijke maat en doenvermogen	67
5	Implementatie van de Who en de DGA	68
5.1	Implementatietraject	68
5.2	Kansen	68
5.3	Risico's	68
5.3.1	Onbekend maakt onbemind	68
5.3.2	Tekort aan capaciteit bij Woo-cluster, meer kans op dwangsommen	69
5.3.3	Ontbreken van lagere regelgeving waaronder AMvB's	69
5.3.4	Ruimere voorwaarden voor het inzien van gevoelige informatie	70
5.3.5	Onvoorziene mogelijkheden tot gebruik van de verstrekte informatie	70
5.3.6	Schending van afspraken door hergebruikers	70
5.3.7	Langer wachten met compliance	71
5.3.8	Specifieke risico's vanuit IV	71
5.4	Knelpunten	72
5.4.1	Capaciteit Woo-cluster	72
5.5	Randvoorwaarden voor implementatie	72
5.5.1	Randvoorwaarden voor de Who	72
5.5.2	Randvoorwaarden voor de DGA	73
6	Eindconclusie	75
6.1	Eindconclusie ten aanzien van de Who	75

6.2 Eindconclusie ten aanzien van de DGA	77
Bijlage 1 – Open data van de IND.....	79
Bijlage 2 – Niet-relevante artikelen Who/DGA	80
Bijlage 3 – Wettelijk kader voor hergebruik van overheidsinformatie.....	83

Managementsamenvatting

Deze impactanalyse behandelt twee aparte niet-migratiestelselwetten: de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) en de Datagovernanceverordening (DGA). De Who is al sinds 2015 van kracht en is in 2024 herzien in lijn met de Europese Open data richtlijn. De Europese DGA is in 2022 in werking getreden en de bijbehorende Nederlandse Uitvoeringswet DGA eind 2024. Aan beide wetten is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op dit moment niet compliant. De inspanning die de IND zou moeten doen om alsnog compliant aan deze wetgeving te worden is echter beperkt. De impact van de Who en DGA ziet vooral op de directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken (SBJZ), en daarbinnen met name op het Woo-cluster. Verder is er in beperkte mate impact op de directies Dienstverlening (DV), Bedrijfsvoering (BV) en Informatievoorziening (IV). Er wordt geen impact verwacht op de primaire processen van de directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en Asiel en Bescherming (A&B).

Met de komst van de Who zijn openbaarmaking (geregeld onder de Wet open overheid, Woo) en hergebruik van overheidsinformatie wetstechnisch van elkaar gescheiden. Hergebruik ziet op het gebruik van openbare gegevens voor een ander doel dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn geproduceerd of verzameld. Daartoe kan eenieder volgens de Who verzoeken om hergebruik indienen, zogeheten Who-verzoeken. De Who bevat verplichtingen omtrent hergebruik van bepaalde gegevens die zich bij overheidsinstanties bevinden. Het op een toegankelijke en bruikbare wijze aanbieden van openbare informatie (zowel op passief na verzoek als actief) is een voorbeeld van dergelijke verplichting. Hieraan ligt ten grondslag dat openbare overheidsinformatie van substantiële economische waarde is en daarom op herbruikbare wijze beschikbaar moet zijn. Een in dit kader vaak aangehaald voorbeeld is de openbaar beschikbare weersinformatie van het KNMI dat door commerciële partijen wordt hergebruikt in een weerapp. Er is slechts een kleine gedachtesprong voor nodig om te bedenken dat ook openbare informatie van de IND, bijvoorbeeld migratiestatistieken, een economische waarde kan vertegenwoordigen.

De DGA ziet op het faciliteren van hergebruik van gegevens in het bezit van overheidsinstanties die beschermd (en dus niet openbaar) zijn, en waarop de Who niet van toepassing is. Vooral voor hergebruik voor commerciële doeleinden is dat van belang. Echter heeft de DGA alleen werking bij een nationaalrechtelijke grondslag, die in Nederland weliswaar bestaat, maar commercieel hergebruik van dergelijke data niet toestaat. Het gaat hierbij om artikel 5.7 Woo, volgens welke een bestuursorgaan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang kan verlenen tot bepaalde informatie die ingevolge andere artikelen van de Woo niet openbaar gemaakt kan worden (denk bijvoorbeeld aan documenten die gevoelige persoonsgegevens bevatten). Toegang verlenen onder bepaalde voorwaarden komt dan neer op hergebruik van beschermde gegevens voor de genoemde doeleinden. Ook onder de DGA kunnen verzoeken om hergebruik worden ingediend, zogeheten DGA-verzoeken. Voor compliance aan de DGA kan daarom grotendeels worden aangesloten op de bestaande werkwijze bij Woo-verzoeken, waarbij bepaalde voorwaarden en processen moeten worden verscherpt ten aanzien van de huidige procedure bij verzoeken die vallen onder artikel 5.7 Woo.

Kosten om compliant te worden aan de Who en DGA zijn naar verwachting verwaarloosbaar tot klein. De werkzaamheden die voortvloeien uit de Who en DGA kunnen binnen de bestaande afdelingen en teams, zoals het Woo-cluster van SBJZ, worden ondergebracht. Er zijn enkel incidentele kosten als er gekozen wordt voor een IV-oplossing om uitvoering te geven aan de Who. Indien er door verzoekers om hergebruik meer beroep op de Who of DGA wordt gedaan dan nu voorzien, kunnen er in de toekomst echter wel structurele personele kosten ontstaan. De implementatie van beide wetten kost naar verwachting minimaal zes maanden. De precieze implementatietermijn is afhankelijk van de specifieke keuzes die worden gemaakt.

Indien ervoor wordt gekozen om Who-verzoeken en DGA-verzoeken bij het Woo-cluster van SBJZ te beleggen, hetgeen logisch is gelet op het type werkzaamheden dat voortvloeit uit deze wetten, krijgt het Woo-cluster er hoe dan ook werklast bij. Het Woo-cluster heeft echter nu al moeite met het bijhouden van de afhandeling van Woo-verzoeken. De capaciteit van het Woo-cluster is dan ook geïdentificeerd als een mogelijk een knelpunt voor een goede uitvoering van de Who en de DGA. Dit leidt ook tot het risico op dwangsommen voor het niet halen van termijnen op Woo-verzoeken. Daarop wordt de kans groter als het Woo-cluster er meer verantwoordelijkheden bij krijgt, zonder samenhangende uitbreiding van het cluster. De precieze extra werklast is misschien op korte termijn niet hoog, maar zou kunnen toenemen en fluctueren, afhankelijk van het aantal Who- of DGA-verzoeken. Het Woo-cluster is voor de uitvoering van beide wetten afhankelijk van medewerking van de IND-afdelingen waar de gevraagde gegevens (voor de Who zijn dat openbare documenten, openbare gegevenssets en opensourcesoftware; voor de DGA zijn dat de ter inzage gevraagde informatie) zich bevinden. Om een goede samenwerking te garanderen moeten intern goede werkafspraken worden gemaakt.

Uitvoering geven aan beide wetten maakt het werk van de IND weer iets complexer. Hier staat tegenover dat toegenomen transparantie en de mogelijkheid tot hergebruik van IND-informatie ook een bredere, maatschappelijke waarde kan hebben (zolang deze niet op gespannen voet staat met de bescherming van persoonsgegevens).

Kernpunten van de impact van de Who in meer detail:

- **De IND is nagenoeg niet compliant aan de Who.** Om alsnog compliant te worden moet de IND onder meer een procedure en werkproces inrichten voor het behandelen (afwijzen, inwilligen, bezwaar/beroep conform de Algemene wet bestuursrecht) van Who-verzoeken en voor de gegevenslevering na inwilliging van een verzoek. Als randvoorwaarde voor implementatie moeten er keuzes worden gemaakt, waaronder welke afdeling Who-verzoeken gaat afhandelen, hoe het werkproces na inwilliging zal verlopen en of reeds gepubliceerde documenten (en gegevenssets) moeten worden aangepast om aan de Who te voldoen. Ook dienen er keuzes te worden gemaakt over de handhaving van de voorwaarden waaronder documenten voor hergebruik door hergebruikers na een ingewilligd Who-verzoek verkregen zijn (hoe en waar te beleggen).
- **De impact van compliance aan de Who is klein te noemen en heeft met name gevolgen voor het Woo-cluster van SBJZ.** Directies die eigenaar zijn van gegevens die met een ingewilligd Who-verzoek worden opgevraagd (waaronder BIC, IV en SBJZ), zullen deze moeten aanleveren. Ook op DV en IV is de impact klein. Voor DV ligt er een rol bij het voldoen aan de voorschriften voor ontwerp en vervaardiging van documenten. Hierbij moet worden opgemerkt dat indien ervoor gekozen wordt om ook reeds gepubliceerde documenten (en gegevenssets) voor hergebruik geschikt te maken, dit de impact op DV (en

wellicht IV) vergroot en dat dit mogelijk kosten met zich meebrengt die op voorhand niet zijn in te schatten.

- IV dient haar Opensourcebeleid opnieuw te bekijken in het licht van de Who en wellicht ook haar Sourcingstrategie. Voor IV moet daarnaast de keuze worden gemaakt of de huidige IV-voorziening voor de Woo voldoet voor de Who of dat hiervoor een nieuwe voorziening moet worden gebouwd.
- De gevolgen voor de handhaving zijn gering en zien op het naleven van de voorwaarden voor hergebruik.
- De financiële gevolgen voor de IND om compliant te zijn aan de Who zijn eveneens gering. Er zijn vooralsnog geen personele kosten voorzien en de incidentele IV-kosten bedragen, indien hiervoor wordt gekozen, maximaal 500.000 euro.
- **Een risico is dat hoewel er vooralsnog er geen Who-verzoeken zijn ingediend, daar wel verandering in kan komen zodra de Who in bekendheid toeneemt.** De verwachting is echter dat het aantal Who-verzoeken laag blijft. De gevraagde gegevens zijn immers al openbaar, enkel wellicht niet beschikbaar in het voor hergebruik gewenste format. Daarom blijft de impact op de capaciteit van de IND naar verwachting klein, ook als de IND wel compliant is.

Kernpunten van de impact van de DGA in meer detail:

- **De IND is nog niet volledig compliant aan de DGA, maar de bestaande processen dekken al een groot deel van de eisen.** Om compliant te worden moeten onder meer werkafspraken worden gemaakt met KOOP/Logius, dat de rol van Centraal Informatiepunt (CIP) krijgt onder de DGA. Het CIP kan – naast directe indiening bij de IND – door verzoekers worden gebruikt om DGA-verzoeken in te dienen. Daarnaast dient bijvoorbeeld de standaard geheimhoudingsovereenkomst die nu wordt gebruikt voor externe onderzoekers die informatie krijgen via afdeling Onderzoek en Analyse, te worden aangescherpt.
- **De impact van compliance aan de DGA is klein te noemen.** Verzoeken om inzage in niet-openbare informatie op grond van artikel 5.7 Woo vallen in principe onder de DGA – hiervan worden er op jaarbasis drie tot vijf ingediend. Per ingewilligd DGA-verzoek moet worden bijgehouden tegen welke voorwaarden inzage wordt verleend tot welke data, om het in de DGA-vastgelegde principe van non-discriminatie te garanderen. Metadata over elk ingewilligd verzoek moeten omwille van transparantie worden aangeleverd bij KOOP/Logius. Tevens moet worden besloten of de IND gebruik wil maken van de mogelijkheid die de DGA biedt om op termijn (zodra er een AMvB is die dit mogelijk maakt) vergoedingen te vragen aan verzoekers voor het bieden van inzage.
- **Een risico is dat de norm van de afweging om inzage in gevoelige informatie te bieden verschuift in het voordeel van de verzoeker.** Die verschuiving is denkbaar nu met de DGA meer gedetailleerde voorwaarden zijn vastgelegd dan voorheen het geval in de Woo. De impact van de DGA op de IND kan daarmee in de toekomst groter worden.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AenM	Minister/Ministerie van Asiel en Migratie
API	Application Programming Interface
APM	Analyse Proeftuin Migratie (DGM)
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIC	Business Informatie Centrum (BV)
BIS	Afdeling Business Innovation & Support (RVN)
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIP	Centraal Informatiepunt
DG	Directeur-generaal
DGA	Data Governance Act/Datagovernanceverordening
DGM	Directoraat-Generaal Migratie (JenV)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
GHO	Geheimhoudingsovereenkomst
HR	Human Resources (BV)
HVD	High Value Data
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Minister/Ministerie van Justitie en Veiligheid
KOOP	Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (Logius/BZK)
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (SBJZ)
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SBJZ	Directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken (IND)
TIV	Toekomstige Informatievoorziening van de IND
WCAG	Web Content Accessibility Guidelines
Who	Wet hergebruik van overheidsinformatie
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid
ZON	Zicht op niet-stelsel wetten

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om de kansen die data brengen te verzilveren en de risico's ervan te verkleinen, ontwikkelen de Europese Unie (EU) en Nederland beleid rondom het genereren, delen en gebruik van data.¹ De Open data richtlijn, in Nederland geïmplementeerd in de herziene Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who), is één van de uitingen hiervan. Naast de Open data richtlijn is ook de Datagovernanceverordening (DGA) een uiting van dit EU-beleid.

Herziene Wet hergebruik van overheidsinformatie

Op 17 november 2003 is de Europese richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie in werking getreden.² Op 22 december 2005 is deze richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk V-A van de Wet openbaar bestuur (Wob). Op 26 juni 2013 is deze richtlijn gewijzigd door de Europese richtlijn 2013/37/EU.³ In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd als de Who. Deze wet is op 18 juli 2015 in werking getreden, waarbij hoofdstuk V-A van de Wob is komen te vervallen. Vervolgens is op 16 juli 2019 de Europese Open data richtlijn⁴ in werking getreden, waarmee de Europese richtlijn uit 2013 werd herzien. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd als de Wet implementatie Open data richtlijn, waarmee de Who werd herzien. Deze herziene Who is op 19 juni 2024 in werking getreden.

Hergebruik in de context van de Who is het gebruik van reeds openbare gegevens die zich (meestal) bij een overheidsorganisatie bevinden, voor een ander doel dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn geproduceerd of verzameld. Deze openbare overheidsinformatie kan waarde hebben voor partijen buiten de overheid. Op basis van overheidsinformatie kunnen nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden worden ontwikkeld.⁵ Het uitgangspunt van de Who is dan ook dat alle openbare overheidsinformatie zo makkelijk mogelijk beschikbaar moet zijn voor burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten.⁶

De Who gaat niet over de vraag welke informatie wanneer openbaar moet worden. Daarover gaat de Wet open overheid (Woo). De Who ziet alleen op (bepaalde) gegevens die al openbaar zijn en stelt vervolgens eisen aan de manier waarop en de voorwaarden waaronder die gegevens moeten worden aangeboden voor hergebruik.⁷ Met de Who kunnen burgers, journalisten, wetenschappers, bedrijven en anderen een verzoek indienen tot het verstrekken van overheidsinformatie. Naast overheidsinformatie op verzoek, bevat de Who verplichtingen tot het actief voor hergebruik beschikbaar stellen van bepaalde overheidsinformatie.⁸ **Het zijn deze**

1 Memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening, p. 1.

2 Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

3 Richtlijn 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.

4 Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking). Zie bijlage 3 voor de meest recente ontwikkelingen omtrent de Open data richtlijn.

5 Tweede kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2014-2015, 34 123, nr. 3. Regels over het hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie). Memorie van Toelichting, p. 1. [verder: *MvT Who (2015)*].

6 <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/01/06/wet-hergebruik-van-overheidsinformatie-who>, geraadpleegd op 21 juli 2025

7 Memorie van toelichting bij Wet implementatie Open data richtlijn, p. 1 [los document, niet zijnde een kamerstuk]

8 BZK, VNG e.a. Handleiding Herziene Who naar aanleiding van de Wet implementatie Open data richtlijn, versie 30 juli 2024, p. 4. [verder: Handleiding]

verzoeken tot het verstrekken van overheidsinformatie en de verplichtingen die voortkomen uit de (herziene) Who die ook relevant (kunnen) zijn voor de IND.

Datagovernanceverordening

Op 23 juni 2022 is de Europese Datagovernanceverordening (DGA) in werking getreden.⁹ De Uitvoeringswet DGA, waarmee in Nederland uitvoering wordt gegeven aan de DGA, is op 19 november 2024 in werking getreden. De DGA heeft als inzet om de beschikbaarheid van data te vergroten door het vertrouwen in databemiddelingsdiensten, data-altruïstische organisaties en de mechanismen voor datadeling te versterken. De Europese Commissie (EC) ziet dat nieuwe markten voor gegevensdeling ontstaan en wil bevorderen dat deze markten zich op een verantwoorde en betrouwbare manier ontwikkelen. Ook wil de EC voorkomen dat er grote marktmachtsconcentraties ontstaan waarin een beperkt aantal 'Big Tech' bedrijven grote controle hebben over datadeling en databeschikbaarheid. Daarnaast wil de EC ook stimuleren dat data gedeeld worden voor 'altruïstische' doeleinden zoals medisch onderzoek zonder dat dit afhankelijk is van organisaties met een winst oogmerk. De DGA beoogt een kader te stellen voor verschillende vormen van datadelen.¹⁰

Hoofdstuk II van de DGA is van toepassing op de IND. Dit hoofdstuk gaat over het hergebruik van data in het bezit van openbare lichamen, die tevens beschermd zijn door commerciële vertrouwelijkheid, statistische vertrouwelijkheid, intellectuele eigendomsrechten van derden of op grond van bescherming van persoonsgegevens. Het sluit aan bij het beleid van de EU om gegevens die door openbare lichamen of andere entiteiten met overheidsmiddelen zijn gegenereerd of verzameld, aan de samenleving ten goede te doen komen. De voornoemde Open data richtlijn (en dus de Who) regelt dit voor veel gegevens, maar doorgaans niet voor beschermde gegevens. Met de DGA wordt beoogd om het benutten van deze gegevens te faciliteren, met inachtneming van het beschermde karakter ervan.¹¹ **Voor al op het gebied van hergebruik van beschermde gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen is er mogelijk impact op de IND te verwachten.**

De Directeur-Generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken (SBJZ) van de IND verzocht om deze impactanalyse uit te voeren. Dit in het kader het IND-beleid rond zicht op niet-stelstelwetten (ZON) en *compliance*. Het betreft een impactanalyse, aangezien de desbetreffende wetgeving al in werking is getreden.

1.2

Doelstelling

In de impactanalyse wordt nagegaan wat de impact is van voornoemde wetgeving op de IND en hoe er (verder) uitvoering aan kan worden gegeven om compliant aan deze wetgeving te zijn. Het doel van de impactanalyse is dan ook het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen. Het gaat daarbij om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van de wetgeving. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND om ervoor te zorgen dat de IND compliant is aan deze wetgeving. Eveneens worden, indien aan de orde, de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij expliciet wordt gekeken of de aanvrager de

9 Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende de Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724.

10 Memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening, p. 1.

11 Idem, p. 1.

wetgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). In deze impactanalyse wordt niet ingegaan op de gevolgen voor ketenpartners.

1.3

Vraagstelling

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord in de impactanalyse:

1. Welke onderdelen van de Who en de DGA zijn van toepassing op de IND en op welke wijze?
2. In hoeverre voldoet de IND al aan de Who en de DGA?
3. Wat is er nodig om (alsnog) te voldoen aan de Who en de DGA?
 - a. Welke gevolgen zijn er voor de inrichting van de organisatie en de werkprocessen?
 - b. Wat zijn de personele gevolgen?
 - c. Welke ICT-aanpassingen zijn nodig?
 - d. Welke gevolgen zijn er voor handhaving?
 - e. Welke gevolgen zijn er voor communicatie?
4. Wat zijn hiervan de financiële gevolgen voor de IND, zowel structureel als incidenteel?
5. Binnen welke termijn kan de IND voldoen aan de Who en de DGA?
6. Welke risico's, kansen, knelpunten en randvoorwaarden zijn te verwachten bij de uitvoering van de Who en DGA door de IND?
7. Welke aandachtspunten zijn er met betrekking tot de menselijke maat en het doenvermogen?

1.4

Reikwijdte

De impactanalyse richt zich op de Who, de DGA en de bijhorende uitvoeringswet. Betreffende de Who, wordt in deze impactanalyse naar de hele wet gekeken, niet enkel naar de herziene artikelen, om zo een volledig beeld te geven van de *compliance* verplichting. Voor wat betreft de DGA is alleen de al van kracht zijnde uitvoeringswet meegenomen. Een nog te verwachten uitvoeringsbesluit en uitvoeringsregeling vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De impactanalyse richt zich niet op de Woo. Echter, daar waar de Who en de Woo elkaar raken, zal dit wel worden meegenomen. Aangezien het hier niet gaat om een uitvoeringstoets, zal geen oordeel worden gegeven over de uitvoerbaarheid van deze wetgeving.

1.5

Werkwijze en aanpak

De Tactisch Manager van de afdeling O&A is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van de afdeling O&A de impactanalyse uitgevoerd.

Kernteam en projectteam

Tijdens de impactanalyse is gebruik gemaakt van een kernteam. Het kernteam was verantwoordelijk voor het organiseren van het proces, het bewaken van de voortgang ervan, de afstemming met de betrokken afdelingen en de totstandkoming van de eindrapportage. Aan het kernteam namen de twee onderzoekers van de afdeling O&A, een adviseur van SBJZ Strategie en Thematisch Advies (STA) en een adviseur van de SBJZ Specialistische Teams (ST) deel. De onderzoekers werden in hun werkzaamheden ondersteund door deze twee adviseurs. Zij voorzagen de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Zij waren ook het eerste aanspreekpunt voor hun directies en hadden het mandaat om namens die directies te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen.

Naast het uitvoeren van het benodigde deskresearch, zijn er door de onderzoekers gesprekken gevoerd met medewerkers van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND, die naar verwachting geraakt zouden worden door de Who en de DGA. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies. Deze medewerkers samen worden aangemerkt als projectteam.

Aan het projectteam is het conceptrapport ter aanvulling en correcties voorgelegd. Vervolgens wordt deze input verwerkt tot een eindconcept.

De volgende IND-onderdelen zijn betrokken geweest:

- Directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken (SBJZ)
 - Afdeling STA
 - Woo-cluster
 - Specialistische Teams
- Directie Dienstverlening (DV)
 - Afdeling Communicatie
 - Afdeling Toezicht en Handhaving
 - Afdeling Klantinzicht en Digitale Strategie
- Directie Informatievoorziening (IV)
 - Afdeling Strategie en Regie
 - Afdeling Productiehuis
 - Afdeling Datadiensten
- Directie Bedrijfsvoering (BV)
 - Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI):
 - Team Business Control (BC)
 - Team Business Informatie Centrum (BIC)

Voor het onderzoek en de rapportage is gebruikgemaakt van de relevante Memories van Toelichting (MvT's) bij de Who, de herziene Who en de DGA. Een amendement op de Who heeft voor een afwijking met de MvT gezorgd, waardoor Who en de bijbehorende MvT op bepaalde punten niet synchroon lopen. Hiernaast is gebruikgemaakt van de Handleiding Herziene Who naar aanleiding van de Wet implementatie Open data richtlijn, uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2024.

1.6

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de Who en de voor de IND relevante onderdelen van deze wet. Ook wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van *compliance* door de IND. Hoofdstuk 3 doet hetzelfde voor de DGA. Hoofdstuk 4 gaat in op de impact van de Who en de DGA op beleid en uitvoering door de IND. In hoofdstuk 5 komen de risico's, randvoorwaarden, knelpunten en kansen aan bod, alsmede het implementatietraject. Het rapport eindigt met een eindconclusie in hoofdstuk 6.

2 Wet hergebruik van overheidsinformatie

In dit hoofdstuk wordt de Who verder geïntroduceerd. Vervolgens wordt ingegaan op de relevante onderdelen van de Who voor de IND en in hoeverre de IND al voldoet aan deze wetgeving.

2.1 Introductie

De Who is in 2015 geïntroduceerd als nationale wetgeving voor de Europese richtlijnen inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Vóór de introductie van de Who was het openbaar maken van overheidsinformatie én hergebruik van deze informatie verankerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), thans de Wet open overheid (Woo). Met de komst van de Who werden openbaarmaking en hergebruik wetstechnisch van elkaar gescheiden. De wetgever koos hiervoor omdat er sprake is van verschillende grondslagen.

Aan de Wob/Woo ligt het belang van actieve en passieve informatieverstrekking ter bevordering van het democratisch proces en de controle op de legitimiteit van overheidshandelen ten grondslag. De regels voor hergebruik volgens de Who zijn gestoeld op andere uitgangspunten en zijn van economische of mededingingsrechtelijke aard. Diezelfde overheidsinformatie vertegenwoordigt namelijk een substantiële economische waarde als deze wordt gebruikt als grondstof voor allerlei nieuwe producten.¹² Een in het oog springend voorbeeld hierbij is de openbaar beschikbare weersinformatie van het KNMI dat door commerciële partijen wordt hergebruikt in een weerapp. Een ander voorbeeld is een grote landelijk opererende maaltijdbezorgdienst die openbare informatie, de postcode, combineert met informatie van restaurants.¹³ Nog een voorbeeld is het gebruik van cijfermateriaal van het CBS door een onderneming om haar afzetmarkt beter in kaart te brengen. Het CBS verzamelde deze cijfers voor een bevolkingsonderzoek.¹⁴ Er is slechts een kleine gedachtesprong voor nodig om te bedenken dat ook openbare informatie van de IND, bijvoorbeeld migratiestatistieken, een economische waarde kan vertegenwoordigen.

De Who van 2015 kende al diverse hergebruikverplichtingen voor overheidsorganisaties. De herziening uit 2024, waarmee de Open data richtlijn is geïmplementeerd, behelsde een uitbreiding van die verplichtingen. Het ging om regels om bepaalde soorten gegevens nog toegankelijker te maken. Ook vond een uitbreiding plaats van typen organisaties die onder de hergebruikregels vallen. Er werden daarnaast hogere en nadere eisen gesteld aan de manier waarop gegevens beschikbaar moeten worden gesteld. Verder werden overheidsorganisaties ook opgeroepen om actief openheidsbeleid te voeren en zich in het algemeen in te spannen om gegevens zoveel mogelijk actief voor hergebruik aan te bieden.¹⁵

2.2 Relevante onderdelen voor de IND

In deze paragraaf worden de voor de IND relevante artikelen van de Who toegelicht. De artikelen die voor de IND niet relevant zijn, staan voor de volledigheid in bijlage

¹² MvT Who (2015), p. 3-4.

¹³ Tweede Kamer, Regels hergebruik overheidsinformatie. Algemene beraadslaging, 3 juni 2015.

¹⁴ <https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/hergebruik-van-overheidsinformatie-hoe-deze-informatie-te-verstrekken-en>, geraadpleegd op 12 september 2025.

¹⁵ Tweede kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2022-2023, 36 382, nr. 3. Wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie Open data richtlijn). Memorie van Toelichting, p. 63. [verder: *MvT herziene Who (2024)*].

2. De volgorde van de artikelen wijkt af van de volgorde in de Who. Dit is gedaan met het oog op de leesbaarheid in relatie tot de werkzaamheden van de IND. Zo wordt artikel 2 over de afwijzingsgronden van een verzoek om hergebruik bijvoorbeeld behandeld na artikel 3 over het indienen van een dergelijk verzoek.

2.2.1

Begripsbepalingen

In artikel 1 Who staan diverse begripsbepalingen. Deze begrippen worden waar relevant in voetnoten of in de lopende tekst hieronder opgenomen. Het eerste belangrijke begrip is een **met een publieke taak belaste instelling**. De Who is onder andere op deze instellingen van toepassing. Een dergelijke instelling is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 2, lid 1, Open data richtlijn, voor zover deze geen publiek gefinancierde onderzoeksorganisatie is.¹⁶ Alle bestuursorganen vallen onder dit begrip.¹⁷ De IND is als bestuursorgaan derhalve een met een publieke taak belaste instelling waarop de Who van toepassing is.

Een ander belangrijk begrip is **document**. Een document is een door onder andere een met een publieke taak belaste instelling opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel of deel van vastgelegde gegevens, dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van die instelling.¹⁸ De gegevens die onder de Who vallen zijn in principe alles dat op een medium kan worden opgeslagen. Let wel: dit gaat om al openbaar gemaakte gegevens. Het maakt niet uit of dit papier of digitaal is. Het begrip 'gegevens' heeft volgens de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Who in de praktijk nagenoeg dezelfde betekenis als 'data', 'informatie' en 'document'.¹⁹ De definitie van document onder de Who sluit aan bij die van document onder de Woo en bij 'archiefbescheiden' van de Archiefwet.

2.2.2

Indienen en afwijzen van verzoeken om hergebruik

Artikel 3, lid 1 t/m 5 Who

1. Een ieder kan een verzoek om hergebruik richten tot een met een publieke taak belaste instelling [...].
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek welke informatie hij wenst te hergebruiken.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt de met een publieke taak belaste instelling de verzoeker dit zo spoedig mogelijk te preciseren en is zij hem daarbij behulpzaam.
5. De met een publieke taak belaste instelling kan een verzoek om hergebruik slechts afwijzen, indien het verzoek informatie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, betreft.

Hergebruik onder de Who is het gebruik van reeds openbare gegevens die zich (meestal) bij een overheidsorganisatie bevinden, voor een ander doel dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn geproduceerd of verzameld.²⁰ Artikel 3, lid 1 Who verplicht de IND om openbare overheidsinformatie op een bepaalde manier voor dit hergebruik beschikbaar te stellen indien daarom wordt verzocht, uitzonderingsgronden daargelaten. Het zal bij de IND in de praktijk gaan om

¹⁶ Who, Artikel 1.

¹⁷ Handleiding, p. 5.

¹⁸ Who, Artikel 1.

¹⁹ Handleiding, p. 6-7.

²⁰ Who, Artikel 1.

verzoeken om hergebruik van openbare documenten, statistieken/gegevenssets en (de broncode van) opensourcesoftware.²¹

Lid 2 en lid 3 gaan in op wat een verzoeker wel of niet hoeft te doen bij zijn verzoek. Uit de MvT bij de Who (2015) volgt dat een verzoek om hergebruik vormvrij is.²² Naar aanleiding van een dergelijk verzoek om hergebruik dient de IND op grond van lid 4 en 5 actie te ondernemen. Zo dient de IND op grond van artikel 3, lid 4 de verzoeker te helpen om het verzoek te preciseren. De IND kan op grond van artikel 3, lid 5, een verzoek om hergebruik afwijzen. Op dit moment is er binnen de IND geen werkproces ingericht voor het ontvangen van en het beslissen op verzoeken om hergebruik.

2.2.3 Afwijzingsgronden

Artikel 2, lid 1 Who

Met uitzondering van artikel 2a, is deze wet niet van toepassing op:

- 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 bibliotheek, museum of archief, waarvan een derde oorspronkelijk rechthebbende was in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet en waarvoor de beschermingstermijn nog niet is verstreken;*
- d. informatie berustend bij een publieke media-instelling als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008, bij een onder de verantwoordelijkheid van een publieke media-instelling werkzame instelling of organisatie, of bij de NPO of de RPO als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet;*
- e. informatie berustend bij onderwijsinstellingen, anders dan instellingen voor hoger onderwijs;*
- f. informatie berustend bij andere culturele instellingen dan bibliotheken, musea en archieven;*
- g. gedeelten van documenten die alleen logo's, wapens of insignes bevatten;*
- h. persoonsgegevens in bij of krachtens de wet ingestelde registers voor zover deze openbaar toegankelijk zijn, tenzij het betreft persoonsgegevens in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen registers, dan wel tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald;*
- i. informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen, anders dan persoonsgegevens als bedoeld in het vorige onderdeel;*
- j. documenten van overheidsondernemingen die:*
 - 1°. zijn geproduceerd buiten de context van de levering van diensten van algemeen belang; of*
 - 2°. verband houden met activiteiten die rechtstreeks blootstaan aan concurrentie en daarom op grond van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU niet onder de aanbestedingsregels vallen.*

De IND kan op grond van artikel 3, lid 5 Who een verzoek om hergebruik slechts afwijzen indien het verzoek informatie, bedoeld in artikel 2, lid 1 Who betreft. Niet

²¹ Bij opensourcesoftware maken de makers de broncode beschikbaar. Iedereen kan de software bekijken, kopiëren, aanpassen of delen. Mensen kunnen voorstellen doen voor verbeteringen of toevoegingen. Dit kan over de broncode gaan, maar bijvoorbeeld ook over tekst of ontwerp. Opensourcesoftware heeft altijd een opensourcelicentie waarin staat welke onderdelen je mag gebruiken en op welke manier. Bron: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/open-source>, geraadpleegd op 5 december 2025.

²² MvT Who (2015), p. 18.

alle afwijzingsgronden zijn van belang voor de IND. Vooral a, b, g en h zijn volgens SBJZ voor de IND van belang.

Afwijzingsgrond a

Ten aanzien van afwijzingsgrond a geeft de MvT Who (2015) aan: "De gewijzigde [Open data] richtlijn is niet van toepassing, indien het informatie betreft die niet openbaar is gemaakt op grond van de Wob [thans Woo] of een andere wet."²³ Die andere wetten zijn de Archiefwet, de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), of regelgeving inzake openbare registers als het Kadaster of het Handelsregister.²⁴ De MvT gaat verder: "Informatie op grond van een wettelijk voorschrift van een orgaan of instelling kan openbaar zijn gemaakt, nadat over de openbaarmaking in het kader van een Wob [Woo]-verzoek een besluit is genomen, of door feitelijk handelen van de instelling."²⁵ Daaronder kan ook informatie vallen die nog niet openbaar is gemaakt, als het orgaan of de instelling soortgelijke informatie gewoonlijk openbaar maakt."²⁶ Daaruit volgt dat een verzoek om hergebruik kan worden gecombineerd met een verzoek om openbaarheid. Strikt genomen ziet het verzoek om hergebruik dan op gegevens die nog niet openbaar zijn, maar de bedoeling is dat de documenten dan tegelijkertijd openbaar en geschikt voor hergebruik worden aangeboden.²⁷

Afwijzingsgrond b

Als het gaat om informatie waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet, is de Who niet van toepassing. Een verzoek om hergebruik voor dergelijke informatie dient te worden afgewezen. Op grond van **Artikel 3, lid 7 Who** deelt een met een publieke taak belaste instelling die een verzoek om hergebruik afwijst omdat het verzoek informatie betreft als bedoeld in artikel 2, lid 1, onderdeel b Who, aan de verzoeker de identiteit mee van de rechthebbende of de licentiegever van de gevraagde informatie.

Afwijzingsgrond g

De Who is niet van toepassing op door overheidsorganen gebruikte beeldmerken, zoals het logo van de politie. Hergebruik van een dergelijk beeldmerk zou de indruk wekken dat de hergebruiker onderdeel uitmaakt van het betreffende overheidsorgaan, hetgeen moet worden vermeden.²⁸

Afwijzingsgrond h

Bij afwijzingsgrond h wordt expliciet bepaald dat persoonsgegevens die zich bevinden in openbare registers, niet voor hergebruik in aanmerking komen, tenzij bij of krachtens wet anders is bepaald. Door persoonsgegevens uit openbare registers expliciet uit te sluiten van hergebruik, hoeven aanbieders van deze gegevens niet telkens meer af te wegen of een bepaalde vorm van hergebruik wel of niet onder de Who valt. Hergebruik is simpelweg uitgesloten. De gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor deze in de betreffende registers zijn opgenomen. Deze doeleinden zijn bepaald in de (sectorspecifieke) wetgeving die ziet op de betreffende registers. Voor zover hergebruik als bedoeld in de Who in

²³ MvT Who (2015), p. 7.

²⁴ Idem, p. 22.

²⁵ In de Woo staan zeventien informatiecategorieën die bestuursorganen verplicht op termijn uit eigen beweging openbaar moeten maken. De verplichte categorieën informatie worden door de overheid openbaar gemaakt in vier tranches. Tot dusver (met tranche 1) zijn er voor de rijksoverheid vijf informatiecategorieën verplicht, te weten: 1) wetten en algemeen verbindende voorschriften, 2) overige besluiten van algemene strekking, 3) vergaderstukken Staten-Generaal, 4) organisatie en werkwijze en 5) bereikbaarheidsgegevens.

²⁶ MvT Who (2015), p. 22.

²⁷ MvT Who (2024), p. 5.

²⁸ MvT Who (2015), p. 23.

enige vorm wel wordt toegestaan, moet dat volgen uit die (sectorspecifieke) wetgeving, waarbij expliciet moet worden afgeweken van artikel 2, lid 1, onderdeel h Who en waarbij voldoende waarborgen en beperkingen moeten worden opgenomen om deze persoonsgegevens te beschermen.²⁹ De Handleiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) benadrukt nog dat als die persoonsgegevens toch worden hergebruikt voor andere doeleinden, dit in strijd is met het doelbindingsbeginsel van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Een verzoek om hergebruik van openbare persoonsgegevens in openbare registers moet (dus in principe) worden afgewezen.³⁰

Bezwaar en beroep

Hoewel het niet expliciet in de Who is opgenomen kan er tegen een door de IND afgewezen verzoek om hergebruik conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in bezwaar worden gegaan. Bij een ongegrond bezwaar kan de verzoeker in beroep bij de bestuursrechter en indien nodig in hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2.4

Behandeling van verzoeken

Artikel 4 Who

1. Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een andere met een publieke taak belaste instelling dan die waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar die instelling verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.
2. De beslissing op een verzoek om hergebruik wordt mondeling of schriftelijk genomen.
3. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om hergebruik vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
4. De met een publieke taak belaste instelling beslist op het verzoek om hergebruik zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
5. De met een publieke taak belaste instelling kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
6. Onverminderd artikel 4:15 van de Awb wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de met een publieke taak belaste instelling de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Indien de opschorting, bedoeld in het zesde lid, eindigt, doet de met een publieke taak belaste instelling daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
8. Indien de met een publieke taak belaste instelling heeft besloten informatie voor hergebruik ter beschikking te stellen, verstrekt het de informatie zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen een termijn die het mogelijk maakt het potentieel van de informatie volledig te benutten. De verzoeker wordt in kennis gesteld van de termijn waarop de informatie zal worden verstrekt.

²⁹ MvT Who (2024), p. 65-66.

³⁰ Handleiding, p. 14

Artikel 4 Who gaat in op de inhoudelijke behandeling van het verzoek om hergebruik. In lid 1 staat dat de IND de verzoeker doorverwijst naar de juiste instelling als een verzoeker het verzoek om hergebruik heeft gericht tot de verkeerde overheidsorganisatie. Als dat een schriftelijk verzoek is, dan zet de IND het verzoek door aan de juiste instelling en meldt dit aan de verzoeker.

De IND neemt de beslissing op het verzoek om hergebruik conform lid 2. Die beslissing kan zowel mondeling als schriftelijk worden genomen. Een (gedeeltelijke) afwijzing dient volgens lid 3 bij een schriftelijk verzoek schriftelijk plaats te vinden. Bij een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen. Conform lid 4 dient de IND zo spoedig mogelijk op het verzoek om hergebruik te beslissen, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen. Die termijn kan conform lid 5 voor ten hoogste twee weken worden opgeschort en dit moet tijdig en schriftelijk aan de verzoeker worden gemeld. In dit verband is ook lid 6 relevant waarin wordt ingegaan op opschorting van de beslistermijn op grond van artikel 4:15 of 4:8 van de Awb.

Artikel 4:15 Awb somt een aantal gronden voor opschorting van de beslistermijn op. Daarnaast kan ook artikel 4:8 Awb aanleiding geven tot opschorting van de beslistermijn. SBJZ geeft aan dat het in de context van de Who bijvoorbeeld kan gaan om een verzoek om hergebruik van gegevens waarop mogelijk intellectuele eigendomsrechten rusten, als bedoeld in artikel 2, lid 1 onder b Who. Als de derde-belanghebbende naar verwachting bedenkingen heeft tegen inwilliging van het verzoek, dan zal deze op grond van art. 4:8 Awb eerst gehoord moeten worden, voordat de Who-beschikking kan worden genomen. Lid 7 voegt daar aan toe dat de IND, als de opschorting eindigt, zo spoedig mogelijk mededeling hierover doet aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven. SBJZ geeft aan dat de termijn voor opschorting eindigt of wel door verstrijken van de termijn ofwel doordat de reden voor opschorting niet meer bestaat, bijv. de derde-belanghebbende is inmiddels al gehoord.

In geval van een inwilliging van het verzoek dient dit conform lid 8 door de IND aan verzoeker te worden bekendgemaakt, inclusief de termijn waarop de informatie zal worden verstrekt. Op dit moment is er binnen de IND geen werkproces voor het (herhaaldelijk) verstrekken van informatie ingericht, mocht een verzoek om hergebruik worden ingewilligd.

2.2.5 *Niet tijdig beslissen*

Artikel 4a Who

Paragraaf 4.1.3.2 Awb is niet van toepassing op besluiten op grond van deze wet en op beslissingen op bezwaar tegen deze besluiten.

Artikel 4b Who

1. In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

2. Indien de bestuursrechter oordeelt dat het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien het verzoek hiertoe

aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb een langere termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

3. De bestuursrechter kan artikel 8:74, eerste lid, van de Awb buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb achterwege laten, indien de indiener van het beroepschrift, gelet op de omvang van het verzoek, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over:

a. een opschorting van de beslistermijn als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Awb, of

b. verder uitstel van de beslistermijn als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, onderdeel a of b, van de Awb.

4. De bestuursrechter kan eveneens artikel 8:74, eerste lid, van de Awb buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb achterwege laten, indien hij oordeelt dat het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek.

Voor de IND is relevant dat in artikel 4a Who aangegeven is dat paragraaf 4.1.3.2 Awb niet van toepassing is op besluiten op grond van deze wet en op beslissingen op bezwaar tegen deze besluiten. Dit betekent dat de bestuurlijke dwangsomregeling niet van toepassing is. De rechterlijke dwangsomregeling wanneer een besluit niet tijdig wordt genomen is nog wel van toepassing, gelet op artikel 4b Who. Deze bestuursrechter kan conform lid 1 een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit dient bekend te maken. Ook kan de rechter conform lid 2 het bestuursorgaan een langere termijn geven als het ligt aan de wijze van de indiening van het verzoek.

Conform lid 3 kan de bestuursrechter artikel 8:74, lid 1 Awb buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, lid 1 Awb achterwege laten, indien de indiener van het beroepschrift, gelet op de omvang van het verzoek, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over a. een opschorting van de beslistermijn als bedoeld in artikel 4:15, lid 2, onderdeel a Awb, of b. verder uitstel van de beslistermijn als bedoeld in artikel 7:10, lid 4, onderdeel a of b Awb. SBJZ geeft aan dat deze bepaling is overgenomen uit de Wob en ziet op tegengaan van misbruik of het onvoldoende verlenen van medewerking door verzoeker. Concreet moet worden gedacht aan een zéér omvangrijk verzoek waarvoor veel tijd nodig is en verzoeker weigert mee te werken aan een ruimere beslistermijn.³¹

Aanvullend kan de bestuursrechter conform lid 4 eveneens artikel 8:74, lid 1 Awb buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, lid 1 Awb achterwege laten, indien hij oordeelt dat het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek. SBJZ geeft aan dat hier gedacht moet worden aan een verzoek om hergebruik die op een erg verscholen manier is ingediend, waardoor het verzoek nauwelijks herkenbaar was als een verzoek om hergebruik.³²

³¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014-2015, 34 106, nr. 3. Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik. Memorie van Toelichting, p. 5-6.

[verder: MvT wijziging Wob]

³² MvT wijziging Wob, p. 6.

2.2.6

Het beschikbaar stellen van documenten voor hergebruik

Artikel 5 Who

1. Indien documenten actief of op verzoek voor hergebruik beschikbaar worden gesteld door een met een publieke taak belaste instelling [...] worden zij beschikbaar gesteld:

a. zoals de documenten bij die organisatie of in de databank aanwezig zijn, in de reeds bestaande formaten of talen; en daarnaast

b. voor zover dit mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling:

1°. langs elektronische weg; en

2°. samen met hun metagegevens, zijnde metagegevens als bedoeld in een toepasselijke HVD-uitvoeringsverordening³³ of overige gegevens die betrekking hebben op en eigenschappen beschrijven van andere gegevens, in een open³⁴ en machinaal leesbaar formaat³⁵ dat toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar is.

2. Een open en machinaal leesbaar formaat als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, onder 2°, voldoet voor zover mogelijk aan formele open standaarden³⁶.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen specifieke formele open standaarden worden aangewezen waarop het tweede lid van toepassing is. Daarbij wordt ook bepaald:

a. wat het functionele toepassingsbereik is van een aangewezen standaard; en

b. vanaf welke datum de inspanningsverplichting tot toepassing van een aangewezen standaard ingaat.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het anonimiseren³⁷ of pseudonimiseren³⁸ van documenten die persoonsgegevens bevatten.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met een publieke taak belaste instellingen [...] worden verplicht om de voor hergebruik beschikbare informatie, of categorieën of delen daarvan, ook toegankelijk te maken via een of

33 Dit is de **High Value Data (HVD)-uitvoeringsverordening**, een Europese verordening die regels stelt voor het beschikbaar stellen van bepaalde hoogwaardige datasets als open data. Het is een onderdeel van de Open data richtlijn, dat pas na inwerkingtreding van die richtlijn is vastgesteld. Zie ook de paragraaf 2.2.8 over artikel 5a Who.

34 Het begrip **open formaat** komt uit artikel 2, lid 14, van de Open data richtlijn. In de regel is een open formaat gebaseerd op een (formele) open standaard (zie verder). Een voorbeeld van een open formaat is de OpenDocument-indeling, of 'OASIS Open Document Format for Office Applications' (ODF) voor tekstbestanden, rekenbladen, grafieken en presentaties, zoals vastgesteld in ISO-norm 26300:2006.

35 Het begrip **machinaal leesbaar formaat** is in de Who overgenomen uit artikel 2, lid 13, van de Open data richtlijn. In overweging 35 geeft de richtlijn een uitgebreidere omschrijving van wat er onder dit begrip moet worden verstaan: een document moet als machinaal leesbaar worden beschouwd als de structuur van het bestandsformaat ervoor zorgt dat softwaretoepassingen in dat document gemakkelijk specifieke gegevens kunnen identificeren, herkennen en extraheren. Gegevens die zijn gecodeerd in bestanden die in een machinaal leesbaar formaat zijn gestructureerd, moeten als machinaal leesbare gegevens worden beschouwd. Een machinaal leesbaar formaat kan open of geotrooieerd zijn. Het kan om een formele standaard gaan of niet. Documenten die zijn gecodeerd in een bestandsformaat dat de automatische verwerking beperkt doordat de gegevens niet of niet gemakkelijk kunnen worden geëxtraheerd, mogen niet als documenten in een machinaal leesbaar formaat worden beschouwd.

36 Het begrip **formele open standaard** is in de Who overgenomen uit artikel 2, lid 15, van de Open data richtlijn. Een standaard is, kort samengevat, een afspraak over hoe een bepaald product, proces of dienst moet worden vormgegeven. In de context van gegevens moet worden gedacht aan afspraken over wat voor soort gegevens er in bepaalde gegevenssets moeten worden verzameld, in wat voor soort bestandsformaat zij worden opgeslagen, hoe de indeling van gegevens binnen een bestand is vormgegeven en hoe die gegevens (over internet) worden uitgewisseld. Zo is bijvoorbeeld PDF de standaard voor documentpublicatie.

37 Het begrip **anonimiseren** wordt vrij letterlijk overgenomen uit artikel 2, lid 7, van de Open data richtlijn. In AVG-termen kan dit worden gezien als het omzetten van persoonsgegevens naar niet-persoonsgegevens.

38 **Pseudonimiseren** is een beveiligingsmaatregel. Door persoonsgegevens te pseudonimiseren maakt u het moeilijker om deze gegevens te herleiden naar personen. Pseudonimiseren is niet hetzelfde als anonimiseren. Bij gepseudonimiseerde gegevens is weliswaar niet direct duidelijk over welke personen de gegevens gaan, maar de gegevens kunnen alsnog herleidbaar zijn tot specifieke personen door aanvullende gegevens te gebruiken. Zie www.autoriteitpersoonsgegevens.nl, geraadpleegd op 29 augustus 2025.

*meerdere aangewezen portaalsites met links naar de overzichtslijsten, of via de in artikel 3.3b van de Woo bedoelde digitale infrastructuur.*³⁹

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het in rekening brengen van de kosten voor het toegankelijk maken van documenten op de wijze als bedoeld in het vorige lid.

Artikel 5 Who gaat over de manier waarop documenten beschikbaar dienen te worden gesteld. Hier ligt een directe relatie met artikel 2.4 en 6.1 Woo. Artikel 5 is van toepassing in alle gevallen waarin de IND gegevens voor hergebruik beschikbaar stelt, of dit nou verplicht of vrijwillig gebeurt en of dit actief plaatsvindt of naar aanleiding van een verzoek.⁴⁰

Een belangrijk uitgangspunt bij hergebruik is dat de documenten beschikbaar worden gesteld in de vorm waarin ze aanwezig zijn bij de organisatie waaraan het verzoek om hergebruik is gericht. Het is niet de bedoeling dat de gevraagde informatie voorafgaand aan het ter beschikking stellen op grote schaal moet worden bewerkt.⁴¹ Daarnaast moeten ze, voor zover dat mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling, worden aangeboden langs elektronische weg, samen met hun metagegevens in een open en machinaal leesbaar formaat dat toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar is. Beide vormen van aanbieden kunnen (en moeten soms) dus naast elkaar bestaan.⁴² De Open data richtlijn specificeert niet wat er met **passend** wordt bedoeld, maar waarschijnlijk betekent dit dat lid 1, onderdeel b alleen hoeft te worden toegepast wanneer dit de herbruikbaarheid en toegankelijkheid van de gegevens daadwerkelijk verhoogt.⁴³ Wat precies onder een **onevenredige inspanning die verder gaat dan een eenvoudige handeling** moet worden verstaan, is lastig algemeen op voorhand te zeggen. Daarbij zal bijvoorbeeld moeten worden gekeken naar het (beschikbare) vermogen van de organisatie die aan het verzoek moet voldoen, de grootte van het verzoek, de verschillende oplossingsmogelijkheden en de stand van de techniek.⁴⁴ Het is raadzaam om hier aan te sluiten bij de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo. Onderdeel b en de subonderdelen daaronder, zijn overigens cumulatieve voorwaarden.⁴⁵

In lid 2 wordt bepaald dat een open en machinaal leesbaar formaat zoveel mogelijk moet voldoen aan formele open standaarden. Daarbij gaat het in eerste instantie om formele open standaarden die voor de betreffende soort gegevens of binnen de betreffende sector gebruikelijk zijn. Standaarden hoeven zich niet alleen te richten op het bestandsformaat, maar kunnen bijvoorbeeld ook zien op de indeling van een gegevensset of de wijze van informatie-uitwisseling.⁴⁶

In lid 3, 4, 5 en 6 wordt aangegeven dat er gedelegeerde regelgeving door middel van AMvB's van kracht kan worden. Tot op heden bestaat er geen gedelegeerde

39 Deze digitale infrastructuur van de Wet open overheid (Woo) is de Generieke Woo-voorziening (GWV) met het Woo-zoekportaal open.overheid.nl. Dit zoekportaal is de centrale vindplaats van documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden onder artikel 3.3 Woo. De Woo-index is hier ook te raadplegen. De IND plaatst zelf nog geen documenten op dit zoekportaal, blijkt na raadpleging. <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/generieke-woo-voorziening>, geraadpleegd op 12 september 2025.

40 MvT herziene Who (2024), p. 70.

41 MvT Who (2015), p. 7.

42 MvT herziene Who (2024), p. 70.

43 MvT herziene Who (2024), p. 70.

44 MvT herziene Who (2024), p. 70.

45 MvT herziene Who (2024), p. 71.

46 MvT herziene Who (2024), p. 71.

regelgeving die op artikel 5 Who is gebaseerd.⁴⁷ De in lid 3, 4, 5 en 6 genoemde AMvB's ontbreken dan ook. De IND hoeft hier dus nu nog niet aan te voldoen.

2.2.7 Geen verplichte voortzetting

Artikel 2, lid 6 Who

Deze wet verplicht niet tot het voortzetten van de vervaardiging en opslag van documenten, enkel met het oog op hergebruik.

Artikel 2, lid 6 Who betekent in de praktijk voor de IND dat de Who niet verbiedt dat de IND in de toekomst stopt met het maken van in het verleden openbaar geworden documenten. SBJZ geeft aan dat er bijvoorbeeld op grond van een bepaald voorschrift periodiek een bepaald document moet worden gemaakt. Als dat voorschrift wegvalt, mag de IND stoppen met het maken van dat document. De IND is niet gehouden dergelijke documenten te blijven maken of al gemaakte documenten te blijven bewaren, enkel vanwege mogelijk hergebruik. De bewaartermijnenlijst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Selectielijst JenV) kan wellicht als richtlijn voor het bewaren van documenten gebruikt worden. Dit hoeft echter niet, aangezien de Who zelf geen bewaartermijn stelt.

2.2.8 Specifieke hoogwaardige gegevenssets

Artikel 5a Who

Specifieke hoogwaardige gegevenssets worden door een met een publieke taak belaste instelling [...] actief beschikbaar gesteld voor hergebruik. In aanvulling op de vereisten van artikel 5, worden zij beschikbaar gesteld:

- a. via passende API's⁴⁸ die indien mogelijk zijn gebaseerd op formele open standaarden;*
- b. in de vorm van bulksgewijze download⁴⁹, voor zover dit in de toepasselijke HVD-uitvoeringsverordening is voorgeschreven of past bij de aard van de gegevens en de manier waarop ze worden geproduceerd; en*
- c. op een wijze die voldoet aan de eisen die in de toepasselijke HVD-uitvoeringsverordening aan die specifieke hoogwaardige gegevensset worden gesteld.*

Na artikel 5 Who volgen de artikelen 5a, 5b, 5c en 5d Who. Deze artikelen gaan in op specifieke informatie en specifieke vereisten aan de beschikbaarstelling van die informatie. Alleen artikelen 5a en 5d zijn relevant voor de IND. Volgens artikel 5a dienen specifieke hoogwaardige gegevenssets door een met een publieke taak belaste instelling [...] actief worden beschikbaar gesteld voor hergebruik. Een **specifieke hoogwaardige gegevensset** is volgens de Who een document dat in de High Value Data (HVD)-uitvoeringsverordening is aangemerkt als specifieke hoogwaardige dataset waarop die HVD-uitvoeringsverordening en hoofdstuk V van de Open data richtlijn van toepassing zijn. De HVD-uitvoeringsverordening is de uitvoeringsverordening als bedoeld in artikel 14, lid 1, van de Open data richtlijn. Volgens de MvT bij de herziene Who⁵⁰ is een 'specifieke hoogwaardige gegevensset' een subcategorie van de 'hoogwaardige gegevenssets' (in de Open data richtlijn aangeduid als 'hoogwaardige datasets' of 'high value dataset' (HVD)). In bijlage I bij

⁴⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2024-06-19/0/HoofdstukIII/Paragraaf3.1/Artikel5/informatie>, geraadpleegd op 22 september 2025.

⁴⁸ Conform de Who, artikel 1, is een **API (Application Programming Interface)** een reeks functies, procedures, definities en protocollen voor machine-naar-machine communicatie en de naadloze uitwisseling van gegevens.

⁴⁹ **Bulksgewijze download** conform de Who is een functie die het mogelijk maakt een volledige dataset in een of meer pakketten te downloaden.

⁵⁰ MvT herziene Who (2024), p. 63.

de Open data richtlijn is een lijst vastgesteld van thematische categorieën van hoogwaardige gegevenssets. Deze lijst bevat de volgende categorieën:

1. Geospatiale data;
2. Aardobservatie en milieu;
3. Meteorologische data;
4. Statistiek;
5. Bedrijven en eigendom van bedrijven; en
6. Mobiliteit.

In de HVD-uitvoeringsverordening 2023/138⁵¹ worden deze categorieën verder uitgewerkt.⁵² Enkel de categorie 'Statistiek' bevat voor de IND relevante hoogwaardige gegevenssets. Onder de datasets Bevolking, Vruchtbaarheid en Sterfte⁵³ vallen namelijk migratiestatistieken die verzameld worden op grond van Verordening 862/2007⁵⁴, Verordening 351/2010⁵⁵, Verordening 1260/2013⁵⁶, Uitvoeringsverordening 205/2014⁵⁷ en Verordening 2020/851⁵⁸.

2.2.9

Actieve beschikbaarstelling van overige documenten

Artikel 5d Who

1. *Voor zover dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, stellen met een publieke taak belaste instellingen ook documenten die niet onder de werking van de artikelen 5a of 5b vallen actief beschikbaar voor hergebruik, tenzij daarmee geen redelijk belang wordt gediend.*
2. *Het vorige lid geldt niet voor documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat dit lid van toepassing is geworden op de met een publieke taak belaste instelling bij wie de documenten berusten.*

Artikel 5d is geïnspireerd door artikel 5, tweede lid, van de [Open data] richtlijn en meer in het algemeen gebaseerd op de achterliggende gedachte dat overheidsgegevens zoveel mogelijk herbruikbaar zouden moeten zijn. Artikel 5d vormt ook een aanvulling op artikel 3.1 Woo. Artikel 3.1 Woo regelt de inspanningsverplichting dat overheidsdocumenten die zien op de in dat artikel genoemde documenten onder de daar genoemde voorwaarden, zoveel mogelijk actief openbaar moeten worden gemaakt. Artikel 5d Who moet regelen dat de openbaar gemaakte informatie vervolgens ook actief zoveel mogelijk in herbruikbare vorm beschikbaar wordt gesteld. Het artikel vormt daarnaast een aanvulling op

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

52 Het openbare aanmerkingsregister van BZK biedt inzicht in welke Nederlandse datasets voor HVD zijn aangemerkt. Raadpleging op 18 augustus 2025 levert op dat er geen IND-datasets in het register staan, eveneens zijn er geen datasets van AenM. Wel is er een dataset van JenV over gebieden met natuurrisico's.

53 Na raadpleging van het aanmerkingsregister blijkt dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als dataprovider voor deze datasets verantwoordelijk is.

54 Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers.

55 Verordening (EU) Nr. 351/2010 van de Commissie van 23 april 2010 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, wat de definitie van de categorieën groepen naar geboorteland, naar land van vorige of volgende gewone verblijfplaats en naar staatsburgerschap betreft.

56 Verordening (EU) Nr. 1260/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 betreffende de Europese bevolkingsstatistieken.

57 Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 205/2014 van de Commissie van 4 maart 2014 tot vaststelling van uniforme voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 1260/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese bevolkingsstatistieken, wat de uitsplitsing van gegevens, de termijnen en de herzieningen van gegevens betreft.

58 Verordening (EU) 2020/851 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 862/2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.

artikel 2a, lid 1 en lid 2, in de zin dat dat artikel een met een publieke taak belaste instelling [...] ertoe moet bewegen om hun documenten zoveel mogelijk herbruikbaar te maken (zie paragraaf 2.2.11) en artikel 5d moet ertoe leiden dat zij die documenten vervolgens ook zoveel mogelijk voor hergebruik aanbieden. Wel is dit artikel alleen van toepassing wanneer een met een publieke taak belaste instelling het voor hergebruik aanbieden kan uitvoeren zonder dat dit een onevenredige inspanning of onevenredige kosten met zich mee brengt en dit aanbieden wel een redelijk belang dient. Anders dan bij dynamische gegevens (artikel 5c Who, zie bijlage 2), rust op de met een publieke taak belaste instelling op grond van dit artikel ook geen verplichting om het probleem structureel op te lossen.

De verwachting is dat dit artikel eraan bijdraagt dat er een nieuwe manier van werken wordt ontwikkeld, waarbij nieuwe gegevens structureel actief voor hergebruik beschikbaar worden gemaakt. Zoals volgt uit lid 2, ziet dit artikel niet op documenten die al voor de inwerkingtreding van deze wet, 19 juni 2024, bestonden en/of verzameld waren. Dit artikel sluit echter niet uit dat de IND naar aanleiding van een verzoek om hergebruik alsnog documenten uit het verleden herbruikbaar moet maken.⁵⁹

Strikt genomen volgt hier volgens JZ wel een beperkte verplichting uit voor de IND, echter wel één die slechts theoretisch van aard is. De reden daarvoor is de volgende: het gaat hier om actief op een voor hergebruik geschikte wijze aanbieden van documenten. Dat zijn vrijwel altijd documenten die op grond van de Woo al openbaar gemaakt zijn. Dat openbaar maken moet al gebeuren op een zodanige wijze waardoor de documenten al voor (her)gebruik geschikt zijn. Dan rijst praktisch gezien de vraag wat voor toegevoegde waarde dit artikel heeft ten opzichte van de verplichtingen die de IND al op grond van de Woo heeft. JZ acht die toegevoegde waarde nihil en er kan voor de IND geen voorbeeld worden bedacht van een situatie waarin deze beperkte verplichting meer is dan theoretisch.

2.2.10

Voorwaarden voor hergebruik

Artikel 6, lid 1, 3 t/m 5 en 7 Who

1. Hergebruik wordt niet aan voorwaarden onderworpen, tenzij die voorwaarden objectief, evenredig en niet-discriminerend zijn, en gerechtvaardigd worden door een doel van algemeen belang. Onder een doel van algemeen belang wordt in ieder geval begrepen de bescherming van de goede uitvoering en continuïteit van een publieke taak.

3. Ter bescherming van persoonsgegevens, stellen met een publieke taak belaste instellingen, overheidsondernemingen en publiek gefinancierde onderzoeksorganisaties in ieder geval de volgende voorwaarden aan hergebruikers:

- a. de gegevens zullen niet worden gebruikt voor heridentificatie van betrokkenen;*
- b. de gegevens zullen niet worden gebruikt om pseudonimisering als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming of andere waarborgen ter bescherming van persoonsgegevens teniet te doen;*
- c. hergebruikers stellen passende waarborgen in om te voldoen aan de vorige twee onderdelen, ook bij verdere verwerking van de gegevens;*
- d. de vorige drie onderdelen zijn niet van toepassing indien de verwerking slechts plaatsvindt met het doel om onderzoek te verrichten naar anonimiserings- of beschermingstechnieken, mits de resultaten van dat onderzoek worden teruggekoppeld aan de met een publieke taak belaste instellingen,*

⁵⁹ MvT herziene Who (2024), p. 74-75.

overheidsondernemingen of publiek gefinancierde onderzoeksorganisaties van wie de gegevens afkomstig zijn;

e. een inbreuk op deze voorwaarden wordt door de hergebruiker onverwijld gemeld aan de met een publieke taak belaste instellingen, overheidsondernemingen of publiek gefinancierde onderzoeksorganisaties van wie de gegevens afkomstig zijn;

f. indien een hergebruiker de gegevens doorgeeft aan een derde, vermeldt deze hergebruiker daarbij van welke met een publieke taak belaste instellingen, overheidsondernemingen of publiek gefinancierde onderzoeksorganisaties deze gegevens afkomstig zijn en stellen zij daarbij ook de in dit lid bepaalde voorwaarden voor verder hergebruik aan die derde.

4. De eerste drie leden staan er in beginsel niet aan in de weg om beperkende voorwaarden te stellen voor zover:

a. de informatie vrijwillig is verkregen van een rechthebbende derde en die rechthebbende derde aan hergebruik van die informatie voorwaarden heeft verbonden;

b. de informatie is verkregen van een derde op grond van een wettelijke verplichting en het belang van hergebruik niet opweegt tegen de gerechtvaardigde belangen en verwachtingen van de verstrekker of andere belanghebbenden daarbij;

c. deze betrekking hebben op het vermelden van een auteur of bron of het achterwege laten van zo'n vermelding;

d. deze verbieden dat een bepaalde relatie wordt vermeld of geïmpliceerd tussen het oorspronkelijke document of de auteur of bron daarvan, en een afgeleid product;

e. deze betrekking hebben op de afwijzing van enige aansprakelijkheid jegens de hergebruiker met betrekking tot de voor hergebruik beschikbaar gestelde documenten;

f. deze noodzakelijk zijn ter bescherming van persoonsgegevens, waaronder begrepen voorwaarden die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het beginsel van doelbinding, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene verordening gegevensbescherming;

g. aan hergebruik van de broncode van een computerprogramma de voorwaarde wordt verbonden dat de broncode van een uitgegeven afgeleid werk of daaraan toegevoegde broncodes of computerprogramma's beschikbaar worden gesteld onder dezelfde of vergelijkbare voorwaarden als de oorspronkelijke broncode; of

h. deze noodzakelijk zijn om onderzoeksgegevens in lijn met de FAIR-beginselen aan te kunnen bieden.

5. De voorwaarden voor hergebruik zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik gelijk, met inbegrip van hergebruik over de landsgrenzen heen.

7. Voorwaarden worden vooraf vastgesteld en bekendgemaakt, en voor zover mogelijk gesteld in de vorm van een versievrije standaardlicentie, waarmee wordt bedoeld een reeks vooraf bepaalde voorwaarden voor hergebruik, in een digitaal formaat dat elektronisch kan worden verwerkt en dat verenigbaar is met gestandaardiseerde openbare licenties die op het internet vrij beschikbaar zijn.

Artikel 6 gaat over de voorwaarden voor hergebruik. Uit lid 1 volgt dat hergebruik van IND-informatie niet de goede uitvoering en de continuïteit van de publieke taak van de IND mag schaden, maar dat er verder geen voorwaarden zijn. Dit is ook in lijn met artikel 5.1, lid 2, onder i Woo. De MvT bij de herziene Who geeft een voorbeeld over wanneer de goede uitvoering en continuïteit van een publieke taak in het geding zijn. Er wordt specifiek gedacht aan organisaties die als primaire taak hebben om gegevens met een bepaald doel te verschaffen, zoals de KvK en het Kadaster. [...] Als bepaalde vormen van hergebruik [zoals zonder kwaliteitseisen en waarborgen door een secundaire aanbieder aanbieden van gegevens van de KvK aan derden] de continuïteit of kwaliteit van een publieke taak in gevaar brengen,

dan kunnen dergelijke vormen van hergebruik worden beperkt of verboden.⁶⁰ Dit is bij de IND – mede gelet op de aard van de huidige voor hergebruik beschikbare openbare gegevens – niet aan de orde.

Verplichte voorwaarden voor hergebruik

In lid 3 zijn diverse verplichte voorwaarden toegevoegd die de risico's op heridentificatie van personen moeten tegengaan. Met heridentificatie wordt elke vorm van verwerking bedoeld waarbij uit niet-persoonsgegevens persoonsgegevens worden afgeleid. Deze bepalingen zijn geïnspireerd door overweging 8 en artikel 5, vijfde lid, van de Datagovernanceverordening.⁶¹ Onderdeel a van lid 3 legt een verbod op om de hergebruikte gegevens te gebruiken voor heridentificatie. Onderdeel b bevat een vergelijkbaar verbod op het tenietdoen van pseudonimisering of andere waarborgen ter bescherming van persoonsgegevens. Onderdeel c verplicht hergebruikers om ook passende waarborgen te nemen om te voldoen aan de vorige twee onderdelen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan technische en organisatorische maatregelen die voorkomen dat de hergebruiker op de gegevens technieken toepast die in strijd zijn met de eerste twee onderdelen.⁶² Onderdeel d van lid 3 betreft een uitzondering op de vorige drie onderdelen. Een hergebruiker mag wel overgaan tot heridentificatie of doorbreking van pseudonimisering, als het doel daarvan specifiek is om onderzoek te doen naar anonimiserings-technieken of pseudonimiserings-technieken. Dergelijk onderzoek kan immers zorgen voor betere waarborgen voor de beveiliging van informatie in het algemeen. Voorwaarde is wel dat de gegevens in dat geval nergens anders voor worden gebruikt en dat de resultaten van het onderzoek worden teruggekoppeld aan de oorspronkelijke aanbieder van de gegevens. Het doel van deze bepaling lijkt op het doel van ethisch hacken, namelijk om externen in staat te stellen om bij te dragen aan de veiligheid van gegevens.⁶³

Onderdeel e van lid 3 verplicht hergebruikers ertoe om enige inbreuk op deze voorwaarden onverwijld te melden aan de oorspronkelijke aanbieder, om deze aanbieder de kans te geven om de gegevensset in kwestie in te trekken of beter te beveiligen. Onderdeel f verplicht de hergebruiker om dezelfde voorwaarden ook te stellen aan eventuele verdere hergebruikers aan wie de gegevens worden overgedragen. Tevens vermeldt de hergebruiker daarbij van wie de gegevens oorspronkelijk afkomstig zijn. Daardoor kunnen de voorwaarden in kwestie niet zomaar worden omzeild door vervolgafnemers.⁶⁴

Niet-verplichte aanvullende voorwaarden voor hergebruik

Lid 4 bevat een niet-limitatieve opsomming van soorten voorwaarden die in beginsel gesteld kunnen worden. Dergelijke voorwaarden zijn niet op voorhand verboden, maar ze moeten wel in redelijkheid voldoen aan lid 1 en lid 2 [en lid 3].⁶⁵ Onderdeel f van lid 4 ziet op het stellen van voorwaarden ter bescherming van persoonsgegevens. Dit zijn aanvullende voorwaarden bovenop artikel 2, lid, onderdeel h en i Who. Voor die gevallen waarin (openbare) persoonsgegevens onderdeel uitmaken van hergebruik, moet het altijd mogelijk zijn om daaraan beschermende voorwaarden te stellen. Ook wanneer de gegevens anoniem zijn, kan het wenselijk zijn om maatregelen te treffen om dat zo te houden.

60 Mvt herziene Who (2024), p. 75.

61 Mvt herziene Who (2024), p. 76.

62 Mvt herziene Who (2024), p. 76-77.

63 Mvt herziene Who (2024), p. 77.

64 Mvt herziene Who (2024), p. 76-77.

65 Mvt herziene Who (2024), p. 76-77. De MvT noemt niet lid 3, maar logischerwijs moet er ook worden voldaan aan lid 3. Zie ook de eerste zin van lid 4.

Onderdeel g van lid 4 betreft een specifieke uitzondering die betrekking heeft op de broncode van computerprogramma's. Het onderdeel staat toe dat de broncode van een computerprogramma onder een zogenaamde '*copyleft*' of '*share alike*'-licentie wordt uitgebracht. Een dergelijke licentie is een opensourcelicentie die vereist dat de broncode van een afgeleid werk⁶⁶ ook wordt vrijgegeven onder dezelfde of vergelijkbare voorwaarden als waaronder de oorspronkelijke broncode wordt vrijgegeven. Dergelijke licenties zijn bedoeld om in de loop der tijd een steeds grotere hoeveelheid aan voor iedereen gratis beschikbare broncode te genereren. Daardoor hoeft niet alle code steeds opnieuw te worden geschreven en is de maatschappij uiteindelijk beter af.⁶⁷

Bij al deze voorwaarden voor hergebruik uit lid 4⁶⁸ dient de IND een keuze te maken of de IND deze voorwaarde wil stellen of niet. Deze keuzes zijn op dit moment nog niet gemaakt. Relevant in het kader van onderdeel f is dat de IND vanwege de AVG geen bijzondere persoonsgegevens mag openbaren en (persoons)gegevens uit aanvraagdossiers na uitvoeren van belangenafweging niet hoeft te openbaren. Dit is conform de Woo-uitzonderingsgronden ex 5.1 lid 1 d en 5.1 lid 2 e. Dit is ook van belang voor de voorwaarden onder artikel 6, lid 3 Who die de risico's op heridentificatie van personen moeten tegengaan. Aangezien de IND die persoonsgegevens op grond van de AVG toch al niet verstrekt, zijn die te stellen voorwaarden op het gebied van persoonsgegevens van aanvragers in de praktijk niet zo relevant voor de IND.

Er zouden evenwel additionele voorwaarden onder f kunnen worden gesteld ten aanzien van de namen van medewerkers die besluiten hebben genomen. Dit gelet op de vaste jurisprudentie en departementaal voorschrift dat de naam van de medewerker die een besluit heeft genomen, in het kader van de Woo niet (meer) kan worden weggelakt. SBJZ geeft als voorbeeld dat wanneer op grond van de Woo een verzoek tot openbaarmaking van bepaalde besluiten wordt gedaan en op grond van de Who wordt verzocht om die besluiten in een bepaald formaat te leveren, bepaalde voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals een verbod om besluiten te rangschikken op de achternamen van de betreffende beslismedewerkers of een verbod om het resultaat van een op die besluiten (met behulp van kunstmatige intelligentie) uitgevoerde analyse te koppelen aan de namen van de betreffende beslismedewerkers.

Lid 5 geeft aan dat de voorwaarden voor hergebruik gelijk zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik, met inbegrip van hergebruik over de landsgrenzen heen.

Voorwaarden voor hergebruik vastleggen in licenties

Lid 7 vormt een implementatie van artikel 8, tweede lid van de Open data richtlijn. De regels omtrent standaardlicenties zijn nieuw in de Open data richtlijn. Het begrip 'standaardlicentie' komt uit artikel 2, vijfde lid, van de richtlijn. Voorbeelden van standaardlicenties zijn de CC-0 en CC-BY licenties van Creative Commons, de GNU General Public License (GPL) en European Union Public Licence (EURL). Met 'versievrij' wordt bedoeld dat bij de standaardlicentie geen specifieke versie wordt genoemd, zodat daarop automatisch altijd de laatste versie van toepassing is. Overigens gelden alle voorwaarden uit de eerdere leden van het onderhavige artikel nog steeds voor standaardlicenties. Een standaardlicentie mag dus bijvoorbeeld

⁶⁶ Een afgeleid werk is werk dat vrijelijk is aangepast op basis van het originele werk. Voorwaarde is wel dat het afgeleide of aangepaste werk onder eenzelfde licentie verkrijgbaar wordt.

⁶⁷ MvT herziene Who (2024), p. 78-79.

⁶⁸ Onderdeel h uitgezonderd, die ziet op artikel 5b Who. Dit artikel is voor de IND niet relevant. Zie bijlage 2.

geen nodeloze beperking bevatten. Is dat wel het geval, dan moet een minder beperkende standaardlicentie worden gekozen.⁶⁹

De Handleiding van BZK geeft hierover aan dat voorwaarden zo veel mogelijk gesteld dienen te worden via standaardlicenties zoals die van Creative Commons en licentie van de EU (de EUPL). Per informatiecategorie kunnen de meest passende licenties worden gekozen. De CC-0 licentie is het minst beperkend in het stellen van voorwaarden. De CC-BY licentie heeft de voorkeur als persoonsgegevens onderdeel uitmaken van de overheidsinformatie die beschikbaar wordt gesteld voor hergebruik. Bij software en broncodes zijn CC-0 of EUPL geschikt, waarbij EUPL de voorkeur heeft. Deze is namelijk speciaal ontwikkeld om zorgvuldig hergebruik te bevorderen. De licentiewijzer voor overheden kan worden gebruikt bij het kiezen van de juiste licentie voor software en broncodes. Door gebruik te maken van algemene inkoopvoorwaarden, waaronder Algemene Rijksinkoopvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT), kunnen overheden zelf rechthebbende van de broncode worden en daarmee zelf bepalen welke rechten en onder welke licenties de broncode wordt vrijgegeven.⁷⁰

Overigens schrijft artikel 6, lid 7 Who niet voor dat voorwaarden verplicht in de vorm van een licentie moeten worden vastgelegd. In dit lid wordt immers gesproken over 'voor zover mogelijk'.

Hieruit volgt dat de IND de voorwaarden die zij stelt aan het hergebruik van openbare documenten, statistieken/gegevenssets en (de broncode van) openbare opensourcesoftware kan vastleggen in versievrije standaardlicenties en deze voorwaarden aan de hand daarvan kan bekendmaken aan de hergebruiker. Het is dan aan de hergebruiker om zich aan deze voorwaarden te houden. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

2.2.11

Voorschriften voor het ontwerp en vervaardiging van documenten

Artikel 2a Who

1. Een met een publieke taak belaste instelling [...] draagt er zorg voor dat diens documenten worden ontworpen en vervaardigd op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt.
2. Indien een met een publieke taak belaste instelling [...] het voornemen heeft om activiteiten te financieren die geheel of gedeeltelijk zien op het produceren of ontwikkelen van computerprogramma's [...] of specifieke hoogwaardige gegevenssets, door een partij die geen met een publieke taak belaste instelling is, spant de met een publieke taak belaste instelling [...] zich in om daaraan de voorwaarden te verbinden:
 - a. dat die documenten en bijbehorende gegevens worden ontworpen en vervaardigd op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt; en
 - b. dat die documenten en bijbehorende gegevens met zo min mogelijk beperkingen:
 - 1°. voor algemeen hergebruik beschikbaar worden gesteld, of;
 - 2°. aan de met een publieke taak belaste instelling [...] beschikbaar worden gesteld en door deze in overeenstemming met de bepalingen van deze wet voor hergebruik beschikbaar worden gesteld.
3. De uitvoering van dit artikel mag geen afbreuk doen aan de rechten van derden die rechthebbende zijn in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet.

⁶⁹ MvT herziene Who (2024), p. 80.

⁷⁰ Handleiding, p. 9.

4. Een met een publieke taak belaste instelling [...] besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan de met een publieke taak belaste instelling [...] deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens.

Ontwikkeling en vervaardiging van eigen documenten

De Who komt in artikel 2a met voorschriften voor het ontwerp en de vervaardiging van documenten die ook gelden voor de IND. Zoals in paragraaf 2.2.1 al is aangegeven is een **document** volgens de Who een door een met een publieke taak belaste instelling opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel of deel van vastgelegde gegevens, dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van die instelling.⁷¹

Lid 1, 2 en 4 van artikel 2a van de herziene Who volgen uit een nieuwe bepaling uit de Open data richtlijn, die lidstaten ertoe oproept om de eigen openbare lichamen [...] aan te moedigen zoveel mogelijk te denken en te werken vanuit het principe 'open door ontwerp en door standaardinstellingen' (*open by design and by default*). Daarmee wordt bedoeld dat dergelijke organisaties zich inspannen om openheid een fundamenteel onderdeel van het ontwerpen en produceren van documenten te maken.⁷² Dit betreft een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.

De inspanningsverplichting uit lid 1 sluit aan op de verplichtingen van de artikelen 2.4 en 6.1 Woo. Indien documenten namelijk aan de voorkant al worden ontworpen met openheid en herbruikbaarheid in het achterhoofd, zal het ook gemakkelijker en sneller worden om diezelfde gegevens onder de Woo openbaar te maken. De verplichting sluit ook goed aan op artikel 5d Who (zie paragraaf 2.2.9), op grond waarvan die openbaar gemaakte gegevens zo mogelijk ook gelijk voor hergebruik moeten worden aangeboden. De bepaling heeft alleen betrekking op documenten die door de organisatie worden ontworpen of vervaardigd en, anders dan artikel 2.4 Woo, dus niet op van buitenaf ontvangen stukken. De organisatie heeft immers geen controle over het ontwerp en de vervaardiging van die stukken. Dit neemt niet weg dat een organisatie alsnog vrijwillig kan kiezen om dergelijke documenten voor hergebruik geschikt te maken, of hier naar aanleiding van een verzoek om hergebruik alsnog toe verplicht wordt. Overigens dwingt deze verplichting organisaties ook niet om ál hun documenten geschikt te maken voor openheid en hergebruik. Er moet wel worden geïnventariseerd óf (delen van) bepaalde documenten zich in enige vorm kunnen lenen voor openheid of hergebruik. Maar als de conclusie is dat dit duidelijk niet het geval is, is het zonde van de tijd om daar nog meer aandacht aan te besteden.⁷³

Er zijn overigens ook documenten die de IND openbaar maakt die niet Woo-gerelateerd zijn, bijvoorbeeld cijfers op www.ind.nl. Gelet op artikel 2, lid 1, aanhef, Who is artikel 2a Who altijd van toepassing, ook als de rest van de Who niet van toepassing is. Blijkens artikel 2a, lid 1 Who moeten documenten worden ontworpen en vervaardigd op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt. Hieraan moet ook worden voldaan als de IND bijvoorbeeld cijfers vevat in een document en dit vervolgens zelf openbaar maakt.

⁷¹ Who, Artikel 1.

⁷² MvT herziene Who (2024), p. 67.

⁷³ MvT herziene Who (2024), p. 67.

Uitbesteding van ontwikkeling en vervaardiging van documenten

Naast documenten die een met een publieke taak belaste instelling zelf ontwikkelt, contracteren of subsidiëren zij ook (private) organisaties die bepaalde documenten generen die voor hergebruik van veel waarde zouden kunnen zijn. Dit staat in lid 2. Voor de IND gaat het dan om het produceren of ontwikkelen van software of specifieke hoogwaardige gegevenssets. Ook ziet het lid op gegevens die niet nadrukkelijk onderwerp van de voorgenomen opdracht of subsidie zijn, maar daarmee wel samenhangen en noodzakelijk of waardevol zijn voor het hergebruik.

De IND krijgt op grond van dit lid twee aanvullende inspanningsverplichtingen:

1. De IND moet een redelijke inspanning leveren om in de voorwaarden op te nemen dat de opdrachtnemer of subsidieontvanger de software of specifieke hoogwaardige gegevenssets en bijbehorende (meta)gegevens produceert of ontwikkelt op een manier dat ze zich gemakkelijk lenen voor openheid en hergebruik.
2. De IND moet ook een redelijke inspanning leveren om als voorwaarde te stellen dat die software of specifieke hoogwaardige gegevenssets en bijbehorende gegevens ofwel door de opdrachtnemer of subsidieontvanger algemeen voor hergebruik beschikbaar wordt gesteld, ofwel dat de IND beschikking krijgt over de documenten, bijbehorende gegevens en (voor zover nodig en van toepassing) intellectuele eigendomsrechten, zodat de IND zelf in staat wordt gesteld om de gegevens conform de Who voor hergebruik beschikbaar te stellen.⁷⁴

Private organisaties vallen niet direct onder de werking van de Who, dus indien zij zelf de documenten ter hergebruik aanbieden, is het wenselijk dat heldere afspraken worden gemaakt over de precieze wijze van beschikbaarstelling, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid. De in dit lid genoemde voorwaarden kunnen bijvoorbeeld in de subsidievoorwaarden, aanbestedingseisen of modelcontracten worden opgenomen.⁷⁵

De inspanningsplicht moet op een redelijke manier worden uitgevoerd, maar het hangt van de precieze situatie af wat haalbaar en wenselijk is. In sommige gevallen zou een te strenge uitleg van deze voorwaarden tot gevolg hebben dat er geen opdrachtnemer beschikbaar is voor een product dat wel ontwikkeld moet worden. Zo streng moet deze plicht daarom niet worden uitgelegd. In gevallen waarin er wel een redelijke kans is dat een van de potentiële aanbieders aan de voorwaarden zal kunnen voldoen, is het stellen van de voorwaarden meer aangewezen. In zulke gevallen mag deze bepaling niet te gemakkelijk worden gepasseerd met het argument dat het 'slechts' om een inspanningsverplichting gaat.⁷⁶

Al het bovenstaande betekent dat de IND bij het ontwerp en vervaardiging van eigen documenten openheid en hergebruik ervan in acht moet nemen. En dat de IND een inspanning moet verrichten om bij uitbesteding van het ontwerp en vervaardiging van documenten ervoor te zorgen dat openheid en hergebruik in acht wordt genomen.

Hoewel er dus moet worden geprobeerd om gegevens als bedoeld in lid 2 zoveel mogelijk vrij beschikbaar te maken, vindt dit alles plaats binnen de kaders die het intellectuele eigendomsrecht biedt. In het bijzonder kunnen gemaakte afspraken daarbij niet zomaar rechten van derden doorkruisen, zonder dat die derden daarmee

⁷⁴ MvT herziene Who (2024), p. 68-69.

⁷⁵ MvT herziene Who (2024), p. 69.

⁷⁶ MvT herziene Who (2024), p. 69.

akkoord zijn gegaan. Om dat te benadrukken, is in lid 3 een bepaling opgenomen die stelt dat rechten van derden op grond van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet moeten worden gerespecteerd.⁷⁷ Dit is relevant voor de IND want bijvoorbeeld het ontwikkelen van softwaretoepassingen kan dermate veel investering vergen van een ontwikkelaar, dat het een en ander alleen kan worden terugverdiend door het exploiteren van eigendomsrechten. De IND dient dit lid in ogenschouw te nemen bij het ontwerp en vervaardigen van documenten, specifieke hoogwaardige gegevenssets of software.

Aandacht voor de Who in begroting of jaarverslag

Omdat de Who van toepassing is op veel verschillende organisaties, is het lastig om een resultaatsverplichting te koppelen aan lid 1 en lid 2. Wel is het mogelijk om de organisaties te verplichten aandacht te besteden aan dit onderwerp. Naar analogie van artikel 3.5 Woo, wordt de IND of het moederdepartement van de IND in lid 4 daarom verplicht om in de jaarlijkse begroting te laten zien wat er wordt gedaan om de Who na te komen.⁷⁸ Dit gebeurt tot op heden niet, zo blijkt uit de begroting van het voormalige Ministerie van Asiel en Migratie (AenM), waar ook de begroting van de IND in staat. Dit is op zich niet zo vreemd, aangezien het (nog) niet specifiek is opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit in tegenstelling tot de Woo, waaraan wel aandacht wordt besteed en wel in de openbaarheidsparaagraaf.⁷⁹ Deze paraagraaf is dan ook terug te vinden in de Rijksbegrotingsvoorschriften (model 1.32c).

In de verantwoording van JenV voor het meest recente verantwoordingsjaar 2024 (dat in dat jaar ook de verantwoording voor AenM bevat) wordt eveneens geen aandacht besteed aan de Who. Wel aan de Woo, eveneens in de openbaarheidsparaagraaf.⁸⁰ De IND levert een jaarrekening op en is onderdeel van het AenM-jaarverslag. Hierin wordt echter logischerwijs ook geen aandacht besteed aan de Woo of de Who, want dit wordt niet door het moederdepartement en Financiën via kaders en regels aangegeven. De IND kan derhalve niet zelfstandig aandacht besteden aan de Who in de begroting, jaarrekening of jaarverslag.

BZK, dossierhouder voor de Who, besteedt eveneens geen aandacht aan de Who in haar begroting voor 2026.

2.3 Huidige stand van compliance door de IND

Verzoeken om hergebruik en beslissingen daarop

Er is binnen de IND geen werkproces ingericht voor het ontvangen van en het beslissen op verzoeken om hergebruik (inclusief eventueel bezwaar en (hoger) beroep en beroepen tegen niet tijdig beslissen). Evenmin is er een werkproces voor het (herhaaldelijke) verstrekken van informatie ingericht, mocht een verzoek om hergebruik worden ingewilligd. De IND is dan ook **niet compliant** aan artikel 2, 3, 4, 4a en 4b Who. Dit heeft voor zover bekend nog niet tot problemen geleid, aangezien er tot nu toe geen enkel verzoek om hergebruik bij de IND is binnengekomen of deze niet als zodanig zijn herkend. Dit betekent echter niet dat dit zo blijft. Voornoemde werkprocessen dienen te worden ingericht om compliant aan de Who te worden.

⁷⁷ MvT herziene Who (2024), p. 69.

⁷⁸ MvT herziene Who (2024), p. 69.

⁷⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 XX, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar, p. 19-22.

⁸⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2024-2025, 36 740 VI, nr. 1. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) 2024, p. 28-32.

Het beschikbaar stellen van documenten voor hergebruik

Het is niet direct duidelijk of de IND compliant is aan artikel 5, lid 1 en 2 Who. Dit is afhankelijk van de tot hergebruik verzochte gegevens (omvang, type, frequentie, en dergelijken). De IND moet voldoen aan lid 1, onderdeel a, of er nu een verzoek om hergebruik ligt of als de IND zelf actief data voor hergebruik beschikbaar stelt. De IND kan documenten voor hergebruik leveren zoals deze bij de organisatie beschikbaar zijn. Hier is alleen nog geen werkproces voor. Bij documenten uit databanken is dat relatief eenvoudig; daar is de data voor de (her)gebruiker te downloaden. Daarnaast, de IND dient daarbij ook aan lid 1, onderdeel b, te voldoen, maar hier is op voorhand niet duidelijk wat passend is en wat is voor de IND een onevenredige inspanning die verder gaat dan een eenvoudige handeling. Hier moet uitvoeringsbeleid op worden gemaakt, dat nu nog niet bestaat. Gelet hierop is de IND **niet compliant** aan lid 1. Lid 2 is een specificering van lid 1, onderdeel b. Daarmee is de IND ook **niet compliant** voor lid 2. De IND is vooralsnog **wel compliant** aan lid 3 tot en met 6 van artikel 5 Who, aangezien in die leden staat dat er in een AMvB bepaalde regels gesteld kunnen worden ten aanzien van formele open standaarden (lid 3), het anonimiseren en pseudonimiseren van persoonsgegevens (lid 4), het verplichten van plaatsing van voor hergebruik beschikbare informatie via een of meerdere aangewezen portaalsites (lid 5) en tot slot voor het vragen van een vergoeding voor die plaatsing (lid 6). Niet gebleken is dat die AMvB's er zijn. Mochten die AMvB's alsnog van kracht worden, dan dient de IND daar alsnog aan te voldoen om compliant te zijn.

Specifieke hoogwaardige gegevenssets

De IND levert conform werkafspraken (een deel van) de in de HVD-uitvoeringsverordening genoemde gegevenssets aan het CBS. Namelijk die op grond van Verordening 862/2007, Verordening 2020/851 en Verordening 1260/2013. Het CBS levert deze op dit moment aan Eurostat. Eurostat plaatst ze in de openbare toegankelijke database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Daar zijn ze terug te vinden in de dataset *Population and social conditions, Migration*:

- International migration, citizenship (migr_cit)
- Asylum (migr_asy)
- Managed migration (migr_man)

Met deze database kunnen selecties worden gemaakt en kunnen de selecties worden gedownload als .XLSX, .CSV, .XML en .JSON. Ook kan er een API-link worden gekopieerd bij het downloaden van de datastructuur.

Een klein deel van deze data is ook als open data terug te vinden op <https://data.overheid.nl>. Dit is hier geplaatst door het CBS.

Hier volgt uit dat de IND **compliant** is aan artikel 5a Who.

Artikel 5d – overige gegevens

SBJZ schat in dat artikel 5d Who voor de IND slechts een theoretische beperkte verplichting betekent, aangezien het openbaar maken op grond van de Woo al gebeurt in formats waardoor de documenten al voor (her)gebruik geschikt zijn. SBJZ oordeelt dat de toegevoegde waarde van dit artikel ten opzichte van de verplichtingen die de IND al op grond van de Woo heeft nihil is. Daarom kan worden gesteld dat de IND **compliant** is aan dit artikel.

Artikel 6 - Voorwaarden voor hergebruik

De IND heeft voor zover bekend nog geen keuze gemaakt of en welke voorwaarden de IND stelt aan het hergebruik van haar openbaargemaakte gegevens. Ook zijn er geen voorwaarden voor hergebruik opgesteld of vastgelegd in licenties.

Artikel 2a - Voorschriften voor het ontwerp en vervaardiging van documenten

De IND maakt thans documenten openbaar conform de Woo. De IND houdt zich hierbij aan de verplichtingen van de artikelen 2.4 en 6.1 Woo. Daarmee zijn de documenten geschikt voor hergebruik. Vrijwel alle voor de IND relevante documenten worden op grond van artikel 3.3 Woo actief openbaar gemaakt door de IND. De IND is derhalve **compliant** op lid 1 van artikel 2a Who voor wat betreft de op grond van de Woo openbaar gemaakte documenten. Zie ook artikel 5d hierboven. De IND is echter **niet compliant** op alle andere gepubliceerde documenten. De IND voldoet namelijk niet aan deze inspanningsverplichting aangezien de IND bij te publiceren documenten niet de daarvoor voorgeschreven normen (voor documentformaat) in acht neemt, die zijn te vinden op de "pas toe of leg uit"-lijst van Forum Standaardisatie.⁸¹ Het gaat dan om de standaard Digitoegankelijk (EN 301 549 met WCAG 2.1) voor toegankelijkheid van websites, webapplicaties en documenten, en de standaard PDF (NEN-ISO) voor het formaat documentpublicatie.

Wanneer het gaat om computerprogramma's (software) die de IND zelf ontwerpt of vervaardigd of laat ontwerpen en vervaardigen, dan is de IND **niet compliant** aan lid 1 en lid 2 van artikel 2a Who. In het huidige Opensourcebeleid is namelijk geen rekening gehouden met de (herziene) Who. De hoofdregel is dat de IND bij de ontwikkeling van eigen software opensource gebruikt. Er zitten echter ook commerciële producten (niet opensource) tussen. Het is op dit moment een mix van eigen software als commerciële software. De IND deelt echter geen broncodes van haar eigen ontworpen software. Hier zitten namelijk ook nadelen aan. Het is tevens een kosten- en veiligheidsoverweging. De IND stelt daarnaast geen eisen voor openheid en hergebruik bij uitbesteding aan commerciële partijen. De vraag is ook wanneer wordt voldaan aan de 'redelijke inspanning' van lid 2 om bij uitbesteding van softwareontwikkeling voorwaarden op het gebied van openheid en hergebruik te stellen. Dit ook met het oog op het type software en de doeleinden waarvoor die gebruikt wordt, namelijk het verwerken van gevoelige persoonsgegevens.

Wanneer het gaat om specifieke hoogwaardige gegevenssets is de IND **compliant** aan lid 1 en 2 van artikel 2a Who. Die levert immers deze informatie (via het CBS) aan Eurostat die het openbaar maakt en voor hergebruik beschikbaar stelt. Zie ook artikel 5a hierboven. Ook de overige openbare gegevenssets van de IND, die staan op data.overheid.nl, zijn voor hergebruik beschikbaar, evenals de 'IND in cijfers' die de IND publiceert op haar website.

Lid 3 is iets wat de IND in ogenschouw moet nemen bij het ontwerp en de vervaardiging van documenten, (specifieke hoogwaardige) gegevenssets en software. Een uitspraak over de *compliance* ligt hier niet direct voor de hand. Uiteraard houdt de IND waar nodig rekening met rechten van derden op grond van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet moeten worden gerespecteerd. Bij softwareontwikkeling worden afspraken gemaakt over de intellectuele eigendomsrechten in de contracten.

JenV (en AenM) en de IND zijn **niet compliant** aan lid 4, daar uit de begroting en de jaarverantwoording blijkt dat er geen aandacht is besteed aan de Who.

⁸¹ Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/verplicht?trefwoord=170>, geraadpleegd op 24 februari 2026

Tabel 1 - Compliance-overzicht Who

Wetsartikel	Lid	Status	Opmerking
Artikel 1		Nvt	
Artikel 2	1	Niet compliant	
	2 t/m 5	Nvt	
	6	Niet compliant	
Artikel 2a	1	Niet compliant	Deels wel
	2	Niet compliant	Deels wel
	3	-	
	4	Niet compliant	
Artikel 3	1 t/m 5	Niet compliant	
	6	Nvt	
	7	Niet compliant	
	8	Nvt	
Artikel 4	1 t/m 8	Niet compliant	
Artikel 4a		Niet compliant	
Artikel 4b	1 t/m 4	Niet compliant	
Artikel 5	1 t/m 2	Niet compliant	
	3 t/m 6	Compliant	Nog geen AMvB's van kracht
Artikel 5a		Compliant	
Artikel 5b		Nvt	
Artikel 5c	1 t/m 2	Nvt	
Artikel 5d	1 t/m 2	Compliant	
Artikel 6	1	Niet compliant	
	2	Nvt	
	3 t/m 5	Niet compliant	
	6	Nvt	
	7	Niet compliant	
Artikel 7 t/m 16		Nvt	

3 Datagovernanceverordening

In dit hoofdstuk wordt de Datagovernanceverordening (DGA) geïntroduceerd. Vervolgens wordt ingegaan op de relevante onderdelen voor de IND en in hoeverre de IND al voldoet aan deze wetgeving.

3.1 Introductie

De DGA biedt een juridisch kader met als doel om de beschikbaarheid van overheidsdata voor hergebruik en het vertrouwen in data te vergroten. De verordening ziet op het faciliteren van hergebruik van gegevens in het bezit van overheidsinstanties die eigenlijk beschermd (en dus niet openbaar) zijn, en waarop de Who dus niet van toepassing is. Vooral voor hergebruik voor commerciële doeleinden biedt de verordening nieuwe mogelijkheden. Echter is daar een nationaalrechtelijke grondslag voor nodig: de DGA bevat geen verplichting om gevoelige data voor hergebruik aan te bieden, maar biedt enkel kaders *als* dat wel gebeurt. De relevante grondslag in het Nederlands nationaal recht is artikel 5.7 Woo. Dit artikel regelt toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek. Anders dan bij de Who, gaat het bij hergebruik in het kader van de DGA dus om inzage van niet-openbare informatie. Artikel 5.7 Woo sluit hergebruik voor commerciële doeleinden uit (zie paragraaf 3.2.2). Hierdoor blijft de impact van de DGA op de IND, bovenop de reeds bestaande regeling voor hergebruik van overheidsdata onder de Woo, beperkt.

De DGA is in Nederland uitgewerkt met de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening, welke in werking is getreden op 19 november 2024. Een ministeriële regeling van 8 januari 2025 regelt de aanwijzing van het Nationale Dataportaal als centraal informatiepunt als bedoeld in de Datagovernanceverordening (zie paragraaf 3.2.10). In 2026 worden er nog een uitvoeringsbesluit en uitvoeringsregeling verwacht, onder andere om een bevoegd orgaan aan te wijzen dat aan openbare lichamen ondersteuning kan bieden bij uitvoering van taken onder de DGA (zie paragraaf 3.2.9).

De DGA kent een toetsingsclausule (artikel 35), volgens welke de Europese Commissie een evaluatie moet uitvoeren naar de DGA per september 2025. Deze evaluatie is nog niet beschikbaar. Echter is er wel een onderzoek gedaan ter ondersteuning van die evaluatie, waarin aandacht is voor de staat van implementatie van de DGA in de verschillende lidstaten.⁸² Voor zover relevant in dit onderzoek wordt de implementatie in Nederland (buiten de IND) ook in onderstaande benoemd.

3.2 Relevante onderdelen voor de IND

In deze paragraaf worden de voor de IND relevante onderdelen van de DGA toegelicht. Dit betreft de onderdelen tot en met hoofdstuk II ofwel artikel 9 van de verordening. De overige hoofdstukken III t/m IX zijn niet van toepassing op de IND. Dit wordt kort toegelicht in bijlage 2.

Omwille van de leesbaarheid in relatie tot de werkzaamheden van de IND wordt, nadat kort is ingegaan op de definities van de DGA, eerst de grondslag voor toepassing van de DGA behandeld. Deze is te vinden in artikel 5, lid 1 DGA in

⁸² European Union, *Study supporting the evaluation of the free flow of non-personal data regulation, open data directive and data governance act*. Zie <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a2a3e8b-edd1-11f0-8d3c-01aa75ed71a1/language-en>, geraadpleegd op 17 februari 2026

combinatie met artikel 5.7 Woo. De overige artikelen uit de DGA worden niet op volgorde van de nummering in de verordening behandeld.

In Hoofdstuk II van de DGA (artikelen 3 tot en met 9) komen de bepalingen aan bod die relevant zijn voor de IND. Dit hoofdstuk gaat over het hergebruik van data in het bezit van openbare lichamen en geldt daarmee ook voor de IND.

3.2.1

Definities

Artikel 2 DGA

1. *Gegevens: elke digitale weergave van handelingen, feiten of informatie en elke compilatie van dergelijke handelingen, feiten of informatie, ook in de vorm van geluidsopnames of visuele of audiovisuele opnames;*
2. *Hergebruik: het gebruik van gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen door natuurlijke of rechtspersonen, voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de openbare taak waarvoor de gegevens zijn geproduceerd, met uitzondering van de uitwisseling van gegevens tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken;*
[..]
17. *Openbaar lichaam: de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties en publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van die overheidsinstanties of één of meer van die publiekrechtelijke instellingen;*
[..]

Artikel 2 DGA bevat de definitiebepalingen. Uit die definities volgt dat de IND een **openbaar lichaam** is in de zin van de DGA, en dat de verordening op de IND van toepassing is. De definitie van **hergebruik** is nagenoeg hetzelfde als definitie volgens de Who (zie paragraaf 2.2.2). Het type informatie (**gegevens**) waarop de DGA van toepassing is, is erg breed en behelst vrijwel alle vormen van opgeslagen informatie.

3.2.2

Grondslag voor toepassing op de IND

Artikel 5, lid 1 DGA

Openbare lichamen die uit hoofde van het nationale recht bevoegd zijn om de toegang tot een of meer in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën met het oog op hergebruik te verlenen of te weigeren, maken de voorwaarden voor het toestaan van dat hergebruik en de procedure om toestemming voor hergebruik aan te vragen via het in artikel 8 bedoelde centrale informatiepunt, openbaar. Bij het verlenen of weigeren van toegang met het oog op hergebruik kunnen zij worden bijgestaan door de in artikel 7, lid 1, bedoelde bevoegde organen.

De voor de IND relevante grondslag voor toepassing van de DGA is te vinden in artikel 5, lid 1 DGA. De relevante zinsnede hieruit is "uit hoofde van het nationale recht bevoegd zijn om de toegang (...) te verlenen of te weigeren".

Voor de IND is artikel 5.7 Woo de enige bepaling die een dergelijke bevoegdheid geeft.⁸³ Dit artikel luidt:

⁸³ Andere grondslagen in het Nederlandse recht zijn artikel 3.13 Wet basisregistratie personen en artikel 22 Wet politiegegevens. Deze raken echter niet direct aan de werkzaamheden van de IND.

1. *Een bestuursorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang bieden tot informatie:*
 - a. *die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden; of*
 - b. *waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt.*
2. *Het bestuursorgaan kan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.*
3. *De toegang tot informatie overeenkomstig het eerste lid wordt in ieder geval verleend onder de voorwaarde dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt wordt.*

Het gaat hierbij om een uitzonderingsgrond op de uitzonderingen, oftewel: informatie die in principe niet openbaar wordt gemaakt onder de Woo (bijvoorbeeld vanwege de bescherming van persoonsgegevens), maar waar *alsnog toegang toe kan worden verleend*. Belangrijk te benadrukken is dat het volgens dit artikel alleen gaat om informatieverzoeken ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek. Hergebruik voor commerciële doeleinden valt daar niet onder.

Bij artikel 5.7 Woo gaat het om een bevoegdheid die aan de IND is toegekend, waarin de IND zelf per geval een afweging moet maken of het toegang kan verlenen tot die informatie en onder welke voorwaarden. Daarbij moet het de belangen van de onderzoeker afwegen tegen de belangen die bescherming vereisen, zoals privacy of nationale veiligheid (opgesomd in artikel 5.1 en 5.2 Woo). Toegang verlenen tot bepaalde informatie houdt in dat de brongegevens van bijvoorbeeld een dossier of gegevensset niet openbaar worden gemaakt, maar dat er wel rapportage over mogelijk is voor bijvoorbeeld wetenschappelijk of journalistiek onderzoek.

De IND mag zelf invulling geven aan voorwaarden die worden verbonden aan toegang, met als minimum dat de verkregen informatie niet verder wordt verspreid zonder voorafgaand besluit van de IND als bestuursorgaan. Omdat er geen sprake is van openbaarmaking van de directe brongegevens is de DGA hierop van toepassing, en niet de Who of Woo (zonder toepassing van de DGA).

3.2.3 Onderwerp en toepassingsgebied

Artikel 1 DGA

1. *Deze verordening bevat:*
 - a) *voorwaarden voor het hergebruik, in de Unie, van bepaalde gegevenscategorieën die in het bezit zijn van openbare lichamen; [...]*
2. *Deze verordening houdt voor openbare lichamen geen verplichting in om hergebruik van gegevens toe te staan, en het ontheft openbare lichamen niet van hun vertrouwelijkheidsverplichtingen uit hoofde van het Unierecht of het nationale recht.*

Deze verordening doet geen afbreuk aan:

- a) *specifieke bepalingen in het Unierecht of het nationale recht betreffende de toegang tot of het hergebruik van bepaalde gegevenscategorieën, met name wat betreft het verlenen van toegang tot en het openbaar maken van officiële documenten, en*

b) verplichtingen van openbare lichamen uit hoofde van het Unierecht of het nationale recht om hergebruik van gegevens toe te staan, noch aan vereisten met betrekking tot de verwerking van niet-persoonsgebonden gegevens.

[..]

3. Het Unierecht en het nationale recht inzake de bescherming van persoonsgegevens zijn van toepassing op alle persoonsgegevens die in verband met deze verordening worden verwerkt. Deze verordening doet met name geen afbreuk aan de Verordeningen (EU) 2016/679 en (EU) 2018/1725 en aan de Richtlijnen 2002/58/EG en (EU) 2016/680, met inbegrip van wat betreft de bevoegdheden van toezichthoudende autoriteiten. Indien deze verordening en het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens of het overeenkomstig dat Unierecht vastgestelde nationale recht tegenstrijdig zijn, prevaleert het relevante Unie- of nationale recht inzake de bescherming van persoonsgegevens.

[..]

4. Deze verordening doet geen afbreuk aan de toepassing van het mededingingsrecht.

5. Deze verordening doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot hun activiteiten die verband houden met openbare veiligheid, defensie en nationale veiligheid.

Artikel 1 DGA bakent het onderwerp en toepassingsgebied van de DGA af. Lid 1 van dit artikel stelt dat de verordening voorwaarden bevat voor hergebruik van bepaalde gegevens die berusten bij openbare lichamen. Verder wordt er in lid 2 opgesomd waar de DGA géén afbreuk aan doet, namelijk unierecht en nationaal recht over de toegang tot en hergebruik van bepaalde gegevenscategorieën. Voor zover de DGA raakt aan de bescherming van persoonsgegevens geldt volgens lid 2 dat Unierecht en nationaal recht boven de DGA prevaleert. Dit betekent onder meer dat als de DGA en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) botsen, de AVG prevaleert. Uit lid 4 en 5 volgt dat de DGA verder geen afbreuk doet aan de toepassing van het mededingingsrecht en aan bevoegdheden van lidstaten met betrekking tot openbare veiligheid, defensie en nationale veiligheid.

Verder volgt hieruit dat de kaders van artikel 5.7 Woo ongewijzigd blijven met toepassing van de DGA. Voor zover hergebruik van data kan worden toegestaan, kunnen er met de DGA alleen voorwaarden en voorschriften bij komen – bepalingen uit de Woo blijven onverminderd gelden. De DGA biedt dus enkel een kader voor het hoe van gegevens aanbieden voor hergebruik die onder bepaalde beschermde categorieën vallen (zie volgende paragraaf). Ook betekent het kader van artikel 5.7 Woo dat de toepassing van de DGA mede afhankelijk is van de doeleinden van een verzoek tot hergebruik. Volgens dat artikel bestaat alleen voor *historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek* de mogelijkheid om niet-openbare informatie ter inzage te bieden.

3.2.4

Gegevenscategorieën

Artikel 3 DGA

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen en die beschermd zijn op grond van:

- a) het handelsgeheim, waaronder bedrijfs- of beroepsgeheim;*
- b) statistisch geheim;*
- c) de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten van derden, of*
- d) de bescherming van persoonsgegevens, voor zover die buiten het toepassingsgebied van Richtlijn (EU) 2019/1024 vallen.*

2. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:

[..]

d) gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen en die beschermd zijn om redenen van openbare veiligheid, defensie of nationale veiligheid, of
[..]

Artikel 3 DGA beschrijft de gegevenscategorieën waarop de verordening van toepassing is. Bovengenoemde categorieën van data zijn in de regel te gevoelig om als open data voor eenieder beschikbaar te stellen, en vallen zodoende niet onder de Open data richtlijn (en daarmee de Who). Ze zijn echter niet zo gevoelig dat iedere vorm van hergebruik bij voorbaat moet worden uitgesloten.

De verordening is niet van toepassing op gegevens die beschermd zijn om redenen van openbare veiligheid, defensie en nationale veiligheid (Artikel 3, lid 2, onder d DGA). Die gegevens zijn wel dusdanig gevoelig dat hergebruik principieel moet worden uitgesloten.

Wetende dat artikel 5.7 Woo de enige relevante grondslag is, volgt hieruit dat de gegevenscategorieën uit artikel 3, lid 1 DGA in de regel ter inzage kunnen worden geboden mits ze worden opgevraagd ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (artikel 5.7 Woo). Met andere woorden, terwijl artikel 5.7 Woo ziet op het doel waarvoor bepaalde gegevens worden hergebruikt (namelijk voor onderzoek) meeweegt, gaat de DGA verder in op de manier waarop dat dient te gebeuren bij eenmaal ingewilligde verzoeken.

Relevant is tevens dat artikel 5.7 Woo voor wat betreft gegevenscategorieën eigenlijk geen beperkingen oplegt. Het gaat hierbij om een discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen (die in de praktijk echter terughoudend wordt toegepast), maar er is geen sprake van bepaalde gegevenscategorieën die bij voorbaat niet ter inzage mogen worden geboden. Andersom geldt voor de DGA wel dat het alleen van toepassing is op de bovengenoemde gegevenscategorieën en uitzonderingen.

Het is in theorie dus mogelijk dat een verzoek om inzage wordt ingewilligd op grond van artikel 5.7 Woo, maar vervolgens niet onder de DGA valt. Gezien de praktische toepassing van de Woo is dat echter moeilijk denkbaar, en moet ervan uit worden gegaan dat alle ingewilligde verzoeken onder artikel 5.7 Woo voortaan ook onder de DGA vallen.

Uit bovenstaande volgt dat de DGA eigenlijk hetzelfde toepassingsgebied heeft als dat de uitzonderingclausule van de Woo met artikel 5.7 al heeft. Bij de IND gaat het onder meer om de volgende gegevenscategorieën:

- Statistieken/gegevenssets belegd bij BIC (directie Bedrijfsvoering);
- Documenten belegd bij het archief van de IND (directie Informatievoorziening);
- Dossiers van aanvragers (directie Asiel & Bescherming en directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap);
- Dossiers van erkende referenten (directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap);
- Gegevens verkregen door inkoop;
- Interne beleidsdocumenten.

3.2.5

Procedure voor verzoeken om hergebruik

Artikel 9 DGA

1. *Tenzij overeenkomstig het nationale recht kortere termijnen zijn vastgesteld, nemen de bevoegde openbare lichamen of de in artikel 7, lid 1, bedoelde*

bevoegde organen binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek een besluit over het verzoek om hergebruik van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën.

Bij uitzonderlijk uitgebreide en complexe verzoeken om hergebruik kan die termijn van twee maanden met ten hoogste dertig dagen worden verlengd. In dergelijke gevallen stellen de bevoegde openbare lichamen of de in artikel 7, lid 1, bedoelde bevoegde organen de verzoeker er zo spoedig mogelijk van in kennis dat het voeren van de procedure meer tijd vergt, onder vermelding van de redenen voor de vertraging.

[...]

De DGA bevat geen specifieke bepalingen over hoe verzoeken om hergebruik moeten worden ingediend. Hiervoor gelden dus wederom de kaders met betrekking tot de nationaalrechtelijke grondslag, oftewel de regels bij het indienen van een Woo-verzoek. Indien een verzoek tot inzage blijkt te vallen onder artikel 5.7 Woo en ziet op de gegevenscategorieën uit artikel 3 DGA, is de DGA van toepassing.

Een verzoek kan zowel direct bij de IND worden ingediend als via het Centrale informatiepunt – een externe partij waartoe de DGA de lidstaat verplicht om er tenminste één op te richten. Dit betreft in Nederland de website data.overheid.nl. Dit Nationaal Dataportaal van de Nederlandse overheid wordt beheerd door het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), een onderdeel van Logius, een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie paragraaf 3.2.10).

De termijnen uit de DGA voor het nemen van een beslissing (twee maanden na ontvangst) zijn ruimer dan onder de Woo (vier weken), zodat de Woo blijft prevaleren (artikel 9, lid 1 DGA). De termijn van vier weken kan met twee weken worden verlengd indien het een bijzonder omvangrijk of ingewikkeld verzoek betreft (artikel 4.4, lid 2 Woo).

Artikel 9, lid 2 DGA regelt bezwaar en beroep. Beide kunnen conform artikel 8:1 Awb worden ingesteld tegen beslissingen op DGA-verzoeken. Bij een ongegrond bezwaar kan de verzoeker in beroep bij de bestuursrechter en indien nodig in hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Hoewel een bestuursorgaan zelf per geval moet beslissen of toegang in voorkomende gevallen wordt verleend, moet die afweging wel bepaalde kaders volgen, en mag de IND niet zonder meer besluiten bij voorbaat geen toegang tot informatie uit de vermelde categorieën te verlenen. Zo moet de IND als bestuursorgaan de rechtsreeks betrokken belangen afwegen (artikel 3:2 en 3:3 Awb) en de doelstelling van de Woo om toegang tot overheidsinformatie te vergroten meewegen.

3.2.6

Voorwaarden voor hergebruik

Artikel 5, lid 2 t/m 8 DGA

[...]

2. *De voorwaarden voor hergebruik moeten niet-discriminerend, transparant, evenredig en objectief gerechtvaardigd zijn wat betreft de gegevenscategorieën, het doel van het hergebruik en de aard van de gegevens waarvoor hergebruik wordt toegestaan. Die voorwaarden mogen niet worden gebruikt om de mededinging te beperken.*

3. *Openbare lichamen zorgen er overeenkomstig het Unierecht en het nationale recht voor dat het beschermde karakter van de gegevens behouden blijft. Zij kunnen de volgende vereisten opleggen:*
 - a) *dat slechts toegang wordt verleend om gegevens te hergebruiken als het openbaar lichaam of het bevoegd orgaan er na een verzoek tot hergebruik voor heeft gezorgd dat de gegevens:*
 - i. *geanonimiseerd zijn, in het geval van persoonsgegevens, en*
 - ii. *gewijzigd of geaggregeerd zijn of dat zij behandeld zijn volgens een andere methode om de openbaarmaking ervan te controleren, in het geval van commercieel vertrouwelijke informatie, met inbegrip van bedrijfsgeheimen of door intellectuele-eigendomsrechten beschermde inhoud;*
 - b) *dat voor de toegang tot en het hergebruik van de gegevens op afstand gebruik wordt gemaakt van een beveiligde verwerkingsomgeving die door het openbaar lichaam ter beschikking wordt gesteld of gecontroleerd;*
 - c) *dat voor de toegang tot en het hergebruik van de gegevens gebruik wordt gemaakt, met inachtneming van strikte beveiligingsnormen, van de fysieke locatie waar de beveiligde verwerkingsomgeving zich bevindt, op voorwaarde dat toegang op afstand niet kan worden toegestaan zonder de rechten en belangen van derden in gevaar te brengen.*
4. *Bij hergebruik dat werd toegestaan overeenkomstig lid 3, punten b) en c), leggen de openbare lichamen voorwaarden op die de integriteit van de werking van de technische systemen van de beveiligde verwerkingsomgeving in stand houden. De openbare lichamen behouden zich het recht voor het proces, de middelen en alle resultaten van gegevensverwerking door de hergebruiker te verifiëren teneinde de integriteit van de gegevensbescherming te vrijwaren, alsook het recht om het gebruik te verbieden van resultaten die informatie bevatten die de rechten en belangen van derden in gevaar brengt. Het besluit om het gebruik van de resultaten te verbieden moet begrijpelijk en transparant zijn voor de hergebruiker.*
5. *Tenzij het nationale recht in specifieke waarborgen voorziet inzake toepasselijke vertrouwelijkheidsverplichtingen met betrekking tot het hergebruik van gegevens als bedoeld in artikel 3, lid 1,, stelt het openbaar lichaam het hergebruik van de overeenkomstig lid 3 van dit artikel verstrekte gegevens afhankelijk van de naleving door de hergebruiker van een vertrouwelijkheidsverplichting die de openbaarmaking verbiedt van informatie die de rechten en belangen van derden in gevaar brengt en die de hergebruiker ondanks de ingestelde waarborgen heeft verkregen. Hergebruikers mogen geen datasubjecten op wie de gegevens betrekking hebben heridentificeren en nemen technische en operationele maatregelen om heridentificatie te voorkomen en om elke inbreuk in verband met persoonsgegevens die leidt tot heridentificatie van de betrokkenen, aan het openbaar lichaam te melden. In geval van ongeoorloofd hergebruik van niet-persoonsgebonden gegevens, stelt de hergebruiker, waar passend met de hulp van het openbaar lichaam, de rechtspersonen van wie de rechten en belangen in het geding kunnen komen, daar onverwijld van in kennis.*
6. *Indien het hergebruik van gegevens niet kan worden toegestaan overeenkomstig de in de leden 3 en 4 van dit artikel neergelegde verplichtingen en er geen rechtsgrondslag is voor de doorgifte van de gegevens uit hoofde van Verordening (EU) 2016/679, stelt het openbaar lichaam, overeenkomstig het Unierecht en het nationale recht, alles in het werk om potentiële hergebruikers bij te staan bij het vragen van de toestemming van de datasubjecten of de toelating van de gegevenshouders van wie de rechten en belangen door het hergebruik in het geding kunnen komen, indien dat haalbaar is zonder onevenredige lasten voor het openbaar*

lichaam. Bij het verlenen van dergelijke bijstand kan het openbaar lichaam worden bijgestaan door de in artikel 7, lid 1, bedoelde bevoegde organen.

- 7. Het hergebruik van gegevens is alleen toegestaan als de intellectuele-eigendomsrechten in acht worden genomen. Openbare lichamen oefenen het bij artikel 7, lid 1, van Richtlijn 96/9/EG verleende recht van de fabrikant van een databank niet uit om het hergebruik van gegevens tegen te gaan of buiten de bij deze verordening bepaalde grenzen te beperken.*
- 8. Indien de gevraagde gegevens overeenkomstig het Unierecht of nationale recht inzake handels- of statistisch geheim als vertrouwelijk moeten worden beschouwd, zorgen de openbare lichamen ervoor dat de vertrouwelijke gegevens niet openbaar worden gemaakt als gevolg van het toestaan van hergebruik, tenzij dat hergebruik wordt toegestaan overeenkomstig lid 6.*

Aangezien de DGA ziet op het verlenen van toegang tot data voor hergebruik, in nadrukkelijk onderscheid tot openbaarmaking, vormen de voorwaarden een belangrijk aspect van de verordening. Zonder duidelijke voorwaarden waaronder men toegang kan krijgen tot brondata, kan het hergebruik tenslotte neerkomen op openbaarmaking via een andere route. Deze voorwaarden zijn te vinden in artikel 5 DGA en worden hieronder behandeld (niet op volgorde van de nummering in het artikel).

Om het beschermde karakter van de gegevens die ter inzage worden geboden te beschermen, kan een bestuursorgaan de volgende vereisten opleggen (zie artikel 5, lid 3 DGA):

- Eventuele persoonsgegevens zijn geanonimiseerd.
- Gegevens zijn gewijzigd of geaggregeerd, of anderszins behandeld (in het geval van concurrentiegevoelige en bedrijfsgevoelige vertrouwelijk verstrekte informatie).
- Voor de toegang tot de gegevens, indien dat op afstand moet gebeuren, wordt gebruik gemaakt van een beveiligde verwerkingsomgeving, gecontroleerd door het openbaar lichaam.
- Indien niet op afstand, wordt gebruik gemaakt van een fysieke beveiligde verwerkingsomgeving.

Aangezien dit een kan-bepaling betreft, geldt voor de IND dat het niet verplicht is om exact één of meerdere van deze beschermingsvormen te hanteren. Zo geldt voor de IND dat het anonimiseren van dossiers van aanvragers een onevenredige inspanning zou vergen, dus gaat die maatregel in dergelijke gevallen niet op (met andere maatregelen kan soms wel toegang tot dossierinformatie worden geboden, zie onder). Voor dossiers geldt ook dat inzage op afstand niet wordt geboden door de IND vanwege het risico op datalekken.

Overigens stelt artikel 5.7 Woo dat een bestuursorgaan voorwaarden kan verbinden aan toegang tot niet-openbare informatie, met als minimum dat de verkregen informatie niet verder wordt verspreid zonder voorafgaand besluit van de IND als bestuursorgaan (artikel 5.7 Woo, lid 2). Bij het verstrekken van documenten op grond van art 5.7 Woo zijn de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 Woo van toepassing. Verdere voorwaarden worden in de Woo niet uitgewerkt of voorgeschreven. De IND hoeft de hier genoemde voorwaarden in de DGA dus niet verder af te stemmen aan de Woo.

Artikel 5 DGA regelt verder in lid 4 dat het openbaar lichaam dat gegevens ter inzage biedt, het werk van de hergebruiker mag verifiëren. Dit betekent voor de IND dat het mag verlangen om te publiceren werk dat op basis van hergebruik tot stand is gekomen, voor publicatie in te zien. Het mag ook het proces en de middelen van

de hergebruiker verifiëren. Ook mag de IND publicatie tegenhouden van resultaten die informatie bevatten die belangen van derden schaadt, mits de redenen daartoe uitlegbaar zijn op basis van vooraf met de hergebruiker opgestelde voorwaarden. Soortgelijke bepalingen zijn overigens al mogelijk onder artikel 5.7 Woo, lid 2.

Rechten van datasubjecten

Artikel 5, lid 5 DGA stelt dat de hergebruiker geen informatie openbaar mag maken die de rechten en belangen van derden schaadt, en die de hergebruiker toch heeft gekregen. Hergebruikers mogen datasubjecten (personen tot wie de data betrekking hebben) niet heridentificeren; mocht dat toch gebeuren, dan dient de hergebruiker dat te melden. Bij ongeoorloofd hergebruik van niet-persoonsgegevens moet de hergebruiker, indien nodig met behulp van het openbaar lichaam, de rechtspersoon van wie de belangen in het geding kunnen komen op de hoogte stellen.

Artikel 5, lid 6 DGA stelt dat wanneer het hergebruik van gegevens niet mag worden toegestaan omdat deze persoonsgegevens bevatten, het openbaar lichaam de verzoeker moet helpen om die toestemming alsnog bij de datasubjecten te vragen: *"Indien het hergebruik van gegevens niet kan worden toegestaan overeenkomstig de in de leden 3 en 4 van dit artikel neergelegde verplichtingen en er geen rechtsgrondslag is voor de doorgifte van de gegevens uit hoofde van Verordening (EU) 2016/679, stelt het openbaar lichaam, overeenkomstig het Unierecht en het nationale recht, alles in het werk om potentiële hergebruikers bij te staan bij het vragen van de toestemming van de datasubjecten of de toelating van de gegevenshouders van wie de rechten en belangen door het hergebruik in het geding kunnen komen, indien dat haalbaar is zonder onevenredige lasten voor het openbaar lichaam."* (Artikel 5, lid 6 DGA).

Dit lid gaat dus over de mogelijkheid dat een verzoek om inzage in aanvraagdossiers voor onderzoeksdoeleinden niet kan worden toegestaan overeenkomstig de in lid 3 en 4 (van artikel 5) neergelegde verplichtingen, dan wel dat er geen rechtsgrondslag is voor de doorgifte van de gegevens uit hoofde van de AVG (zie volgende subparagraaf, *Doorgifte aan derde land*). SBJZ schat de kans heel klein dat de IND in een dergelijke situatie terecht zou kunnen komen – temeer omdat het bieden van inzage in verschillende categorieën van beschermde gegevens in de regel (onder waarborgen) al mogelijk is (zie paragraaf 3.2.4). Alleen waar inzage niet mogelijk is specifiek overeenkomstig lid 3 en 4 (van artikel 5), krijgt deze inspanningsverplichting van lid 6 toepassing. Mocht zo een situatie zich voordoen waarbij de IND bijstand moet verlenen voor het vragen om toestemming bij datasubjecten, dan zal die bijstand uit niet meer kunnen bestaan dan namens de hergebruiker aan de betreffende aanvragers vragen of men bereid is toestemming te verlenen aan de hergebruiker tot het bij de IND opvragen en vervolgens verwerken van de betreffende gegevens ten behoeve van het beoogde onderzoek. Deze verplichting tot het verlenen van bijstand is beperkt. Het moet zonder onevenredige lasten haalbaar zijn voor de IND. Dit betekent dat het aantal aanvraagdossiers waarvoor inzage wordt verlangd en de IND daarvoor zal moeten bijstaan bij het verkrijgen van toestemming begrensd zal zijn. Daarnaast blijven de waarborgen genoemd in de privacyverklaring van de IND, die de mogelijkheid van dataverwerking voor onderzoeksdoeleinden noemt, onverminderd van kracht.⁸⁴

Artikel 5, lid 7 DGA stelt dat het hergebruik van gegevens alleen is toegestaan als intellectuele eigendomsrechten in acht worden genomen. Artikel 5, lid 8 DGA stelt dat indien bepaalde gegevens als vertrouwelijk moeten worden beschouwd, het

⁸⁴ Privacyverklaring IND. Zie <https://ind.nl/nl/documenten/05-2022/avg-privacyverklaring.pdf>, geraadpleegd op 3 maart 2026

openbaar lichaam ervoor zorgt dat deze niet openbaar worden gemaakt door hergebruik.

Doorgifte aan derde land

Artikel 5, lid 9 tot en met 14 DGA zien op de situatie dat de verzoeker tot hergebruik van gegevens deze wil doorgeven aan een derde land (dus buiten de EU of Europese Economische Ruimte) en het beschermde niet-persoonsgegevens betreft. 'Doorgifte' wordt in dit verband op dezelfde manier gedefinieerd als onder de AVG en houdt in alle toegang door een partij van buiten de EU of EER (zie Overweging 4 DGA). Ook eventueel opslag van brondata bij hergebruik in een derde land, bijvoorbeeld op dataservers in de VS, vallen in dit verband vaak onder 'doorgifte'.⁸⁵ In die gevallen moet de verzoeker dit kenbaar maken aan het openbaar lichaam, dat doorgifte van gegevens vervolgens alleen mag toestaan als de rechtspersoon op wie de gegevens betrekking hebben daarvoor toestemming geeft. De hergebruiker moet zich in die gevallen contractueel verbinden aan alle relevante voorwaarden, en de bevoegdheid van rechterlijke instanties in het land van de brondata aanvaarden. Volgens artikel 5, lid 13 kan de EU in specifieke wetgevingshandelingen bepaalde categorieën niet-persoonsgebonden gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen als zeer gevoelig beschouwen voor de toepassing van artikel 5 DGA, namelijk indien de doorgifte daarvan aan derde landen doelstellingen van het overheidsbeleid van de Unie in gevaar kan brengen, zoals veiligheid en volksgezondheid. Artikel 32 DGA kent de Europese Commissie de bevoegdheid toe om zulke handelingen vast te stellen.

3.2.7

Verbod op exclusieve overeenkomsten

Artikel 4 DGA

1. *Overeenkomsten of andere praktijken met betrekking tot het hergebruik van gegevens die in het bezit zijn van openbare lichamen en die in artikel 3, lid 1, vermelde gegevenscategorieën bevatten, waarbij exclusieve rechten worden toegekend of die tot doel of gevolg hebben dergelijke exclusieve rechten toe te kennen of de beschikbaarheid van gegevens voor hergebruik door andere entiteiten dan de partijen bij die overeenkomsten of andere praktijken te beperken, zijn verboden.*
2. *In afwijking van lid 1 mag een exclusief recht op het hergebruik van de in dat lid bedoelde gegevens worden toegekend voor zover dat nodig is voor de verlening van een dienst of de levering van een product in het algemeen belang die anders niet mogelijk zou zijn.*

[..]

Artikel 4 DGA regelt een verbod op exclusieve overeenkomsten met betrekking tot hergebruik van gegevens in de hierboven genoemde categorieën. Dat wil zeggen dat indien een openbaar lichaam deze data op verantwoorde wijze deelt met een derde partij, andere partijen in principe onder dezelfde voorwaarden ook toegang tot deze data moeten kunnen krijgen. Voor de IND betekent dit dat er moet worden vastgelegd tot welke data er onder welke voorwaarden ooit toegang wordt geboden, zodat dit principe consistent kan worden toegepast. Uitzondering op deze regel (zie lid 2 t/m 6) is wanneer de gegevens nodig zijn "voor de verlening van een dienst of de levering van een product in het algemeen belang die anders niet mogelijk zou zijn."

⁸⁵ Hier is een mogelijke uitzondering op, bijvoorbeeld als een softwarebedrijf is aangesloten op het Data Privacy Framework.

3.2.8

Vergoedingen

Artikel 6 DGA biedt openbare lichamen die toestemming geven voor hergebruik van gegevens uit de bovengenoemde categorieën, de mogelijkheid om daar een vergoeding voor te vragen. Voorwaarde is dat criteria voor het vragen van vergoedingen en de methode van berekening wettelijk worden vastgelegd (artikel 6, lid 6 DGA). Met de Uitvoeringswet Datagovernanceverordening wordt dit gedelegeerd naar een nog te maken AMvB (artikel 3), aangezien deze vaak aan verandering onderhevig zal zijn. Zo lang er geen AMvB is die dit regelt, kunnen er geen vergoedingen worden gevraagd voor aanvragen op grond van de DGA.

Op het moment van schrijven is er nog geen dergelijke lagere regelgeving geïntroduceerd. Wanneer dit wel het geval is, kan de IND ertoe besluiten hier gebruik van te maken. Dit zou bijvoorbeeld ten doel kunnen hebben om te prioriteren in verzoekers die data dringend nodig hebben voor hergebruik door een (kleine) drempel op te werpen voor het indienen van omvangrijke aanvragen. Zo zouden bewerkelijke verzoeken die onnodig blijken te zijn minder vaak worden ingediend.

3.2.9

*Bevoegde organen***Artikel 7 DGA**

1. *Met het oog op de uitoefening van de in dit artikel bedoelde taken wijst elke lidstaat een of meer bevoegde organen aan, die bevoegd kunnen zijn voor een specifieke sector, om de openbare lichamen die toegang met het oog op hergebruik van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën verlenen of weigeren, bij te staan. De lidstaten kunnen ofwel een of meer bevoegde organen oprichten, ofwel een beroep doen op bestaande openbare lichamen of op interne diensten van openbare lichamen die aan de voorwaarden van deze verordening voldoen.*
2. *De bevoegde organen kunnen ook de bevoegdheid krijgen toegang met het oog op hergebruik van de in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën te verlenen, op grond van het Unierecht of het nationale recht dat voorziet in het verlenen van die toegang. Wanneer bevoegde organen toegang met het oog op hergebruik verlenen of weigeren, zijn de artikelen 4, 5, 6 en 9 op hen van toepassing.*
3. *De bevoegde organen moeten over voldoende juridische, financiële, technische en personele middelen beschikken om de hun opgedragen taken uit te voeren, waaronder de noodzakelijke technische kennis om het toepasselijke Unierecht of nationale recht inzake de regelingen voor toegang tot de in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën na te leven.*
4. *De in lid 1 bedoelde bijstand omvat, indien nodig:*
 - a) *technische steun, door een beveiligde verwerkingsomgeving ter beschikking te stellen voor het verlenen van toegang tot gegevens met het oog op hergebruik*
 - b) *richtsnoeren over hoe die gegevens het best kunnen worden gestructureerd en opgeslagen zodat ze gemakkelijk toegankelijk zijn, en de daarbij benodigde technische steun;*
 - c) *technische steun voor pseudonimisering en de garantie dat de gegevensverwerking plaatsvindt op een wijze die de privacy, vertrouwelijkheid, integriteit en toegankelijkheid van de informatie in de gegevens waarvoor hergebruik wordt toegestaan, effectief beschermt, met inbegrip van technieken voor de anonimisering, veralgemening, schrapping en randomisering van persoonsgegevens of andere geavanceerde methoden voor privacybescherming, en de verwijdering van*

- commercieel vertrouwelijke informatie, met inbegrip van bedrijfsgeheimen of door intellectuele-eigendomsrechten beschermde inhoud*
- d) waar relevant, het bijstaan van de openbare lichamen bij het ondersteunen van hergebruikers die datasubjecten verzoeken om toestemming voor hergebruik of gegevenshouders verzoeken om toelating in overeenstemming met hun specifieke besluiten, inclusief wat betreft de jurisdictie waar men de gegevensverwerking wil laten plaatsvinden, en het bijstaan van de openbare lichamen bij het opzetten van technische mechanismen die de doorgifte van verzoeken om toestemming of toelating van hergebruikers mogelijk maken, indien praktisch haalbaar;*
 - e) het bijstaan van de openbare lichamen bij het beoordelen van de toereikendheid van de door een hergebruiker aangegane contractuele verbintenissen, op grond van artikel 5, lid 10.*

[..]

Artikel 7 DGA stelt dat per lidstaat een bevoegd orgaan moet worden aangewezen om openbare lichamen bijstand te kunnen verlenen die toegang verlenen tot gegevens in de zin van de DGA. Het idee achter deze bepaling is dat er een partij wordt aangewezen die expertise bezit om bij verzoeken om hergebruik van data te kunnen adviseren. Dit ziet op de vormen van steun genoemd onder artikel 7, lid 4 DGA.

Voor dit onderzoek heeft een interview plaatsgevonden met het CBS, dat aangeeft overeenstemming te hebben bereikt met de wetgever om de rol van bevoegd orgaan te gaan vervullen. Naar verwachting zal het CBS alleen als bevoegd orgaan worden aangewezen bij taken die aansluiten op de reeds bestaande bevoegdheden van het CBS op het gebied van microdata, waarop het CBS de nodige expertise heeft opgebouwd. Dit betreft de onderdelen a en b van artikel 7, lid 4 DGA, en onderdeel c gedeeltelijk (zonder verwijdering van commercieel vertrouwelijke informatie). Ook zal het CBS in dat geval alleen bevoegd orgaan zijn als het gaat om statistiek en wetenschappelijk onderzoek – journalistiek onderzoek valt daarbuiten. Dossiers van aanvragers als zodanig zal het CBS niet ontvangen om voor hergebruik klaar te zetten, aangezien het geen microdata betreft en het CBS (net als de IND zelf) niet de technieken bezit om betrouwbaar dossiers te kunnen anonimiseren.

De overige taken van het bevoegd orgaan zullen bij een ander orgaan moeten worden ondergebracht; mogelijk wordt dit BZK of Directie Openbaarmaking van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder andere hiertoe moeten nog een uitvoeringsbesluit en uitvoeringsregeling worden opgesteld, die naar verwachting in februari 2026 worden gepubliceerd. Het is onbekend of en in hoeverre verdere lagere regelgeving impact zal hebben op de IND.

De overige ondersteunende taken van een bevoegd orgaan die de wetgever dient te beleggen, zijn:

- Het bijstaan van openbare lichamen bij verzoeken tot hergebruik die toestemming vergen van datasubjecten (artikel 7, lid 4, onder d).
- Het bijstaan van openbare lichamen bij het beoordelen van overeenkomsten bij hergebruik waarbij gebruik wordt gemaakt van doorgifte (zie paragraaf 3.2.5) (artikel 7, lid 4, onder e).

Hoewel bovengenoemde verdeling van taken van de bevoegde organen wordt verwacht, vallen het nog onbekende uitvoeringsbesluit en -regeling buiten de scope van dit onderzoek.

Dit betekent voor de IND dat het bij het CBS terecht kan voor de typen van adviesverzoeken waartoe het een wettelijke taak krijgt. Als de IND een DGA-verzoek om hergebruik krijgt dat binnen de kaders valt waarop het CBS optreedt als bevoegd orgaan, kan de IND daar hulp inschakelen. In de eerste plaats bestaat dat uit een kritische blik in de opstartfase van een onderzoek, waarbij het CBS kan meedenken over de toepasselijke grondslagen, de technische aspecten van het leveren van data ter inzage en het inrichten van de juiste waarborgen. Hierbij ontstaat een driehoeksverhouding tussen de IND, CBS en de onderzoeker/instantie die het verzoek indient.

Vervolgens kan het CBS praktisch ondersteunen door het inrichten van een veilige verwerkingsomgeving. Daarvoor is het nodig dat de IND als eigenaar van de data deze deelt met het CBS, dat vervolgens namens de IND verwerker wordt. Hierbij is geen sprake van standaard overeenkomsten; per project zal apart een overeenkomst moeten worden gesloten in deze driehoek. De IND is echter niet verplicht om de verwerkingsomgeving van het CBS te gebruiken en kan ervoor kiezen om er zelf een in te richten.

Overigens brengt het CBS kosten in rekening voor diensten met de microdata-omgeving.⁸⁶ In het geval dat de IND inzage in haar eigen data wil bieden in een beveiligde omgeving bij het CBS, worden de kosten bij de IND gefactureerd, en niet bij de onderzoeker. Wel kan het zo zijn dat een onderzoeker data die ter inzage worden geboden wil koppelen aan een andere gegevensset, in welk geval de microdata-omgeving met ondersteuning van het CBS handig of zelfs nodig kan zijn om de onderzoeker tegemoet te komen.

3.2.10

Centrale informatiepunten

Artikel 8 DGA

1. *De lidstaten zorgen ervoor dat alle relevante informatie in verband met de toepassing van de artikelen 5 en 6 beschikbaar en gemakkelijk toegankelijk is via één centraal informatiepunt. De lidstaten kunnen een nieuw lichaam oprichten, of een bestaand lichaam of een bestaande structuur aanwijzen als het centraal informatiepunt. Het centraal informatiepunt kan gekoppeld zijn aan sectorale, regionale of lokale informatiepunten. De functies van het centraal informatiepunt kunnen worden geautomatiseerd op voorwaarde dat het openbaar lichaam voor adequate ondersteuning zorgt.*
2. *Het centraal informatiepunt is bevoegd verzoeken om informatie of hergebruik met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, bedoelde gegevenscategorieën te ontvangen en geeft ze door, indien mogelijk en passend langs geautomatiseerde weg, aan de bevoegde openbare lichamen of, waar relevant, aan de in artikel 7, lid 1, bedoelde bevoegde organen. Het centraal informatiepunt stelt langs elektronische weg een doorzoekbare overzichtslijst beschikbaar met een overzicht van alle beschikbare gegevensbronnen, met inbegrip van, waar relevant, de gegevensbronnen die beschikbaar zijn op sectorale, regionale of lokale informatiepunten, met relevante informatie over de beschikbare gegevens, waaronder ten minste het format en de omvang van de gegevens en de voorwaarden voor het hergebruik ervan.*

Artikel 8 DGA stelt dat alle relevante informatie voor hergebruik gemakkelijk toegankelijk moet zijn via een centraal informatiepunt (CIP). Het Nationaal Dataportaal van de Nederlandse overheid (met de website data.overheid.nl) is per

⁸⁶ Zie CBS, *Diensten en kosten*, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/diensten-en-kosten>, geraadpleegd op 24 februari 2026

ministeriële regeling aangewezen als CIP.⁸⁷ Dit Nationale Dataportaal wordt beheerd door het KOOP, onderdeel van Logius.

Op het Nationaal Dataportaal moeten de voorwaarden waaronder gegevens onder de DGA worden gedeeld, terug te vinden zijn voor de verzoekers als ook (indien van toepassing) de criteria voor de berekening van de gevraagde vergoeding (zie paragraaf 3.2.8). Ook moet het Nationaal Dataportaal bevoegd zijn om verzoeken tot informatie of hergebruik van data te ontvangen en door te zetten naar het openbaar lichaam in kwestie (artikel 8, lid 2 DGA). De huidige (voorgenomen) werkwijze is dat het KOOP dergelijke verzoeken niet rechtstreeks doorzet aan de IND, maar aan Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) van Directoraat-Generaal Migratie (DGM) van JenV. Daarbij zet APM op diens beurt het verzoek door aan de IND (SBJZ en BIC, aangezien het met die afdelingen contact heeft). Vanuit de verzoeker is het echter geen verplichting om verzoeken via het Nationaal Dataportaal in te dienen – dat kan ook direct bij het openbaar lichaam in kwestie.

APM heeft echter laten weten zelf te werken aan een eigen website voor open data, waarmee de werkrelatie met het KOOP zou komen te veranderen. Hiermee ligt voor de hand dat, in ieder geval wat betreft DGA-verzoeken, er een nieuwe werkwijze zal moeten worden ingericht tussen beide partijen en de IND (of tussen het KOOP en de IND direct).

Het is niet mogelijk, dan wel kost het buitensporige moeite voor de IND om actief op het Nationaal Dataportaal te omschrijven welke gegevenssets en bijbehorende voorwaarden ter inzage kunnen worden geboden. Dit omdat het bij de DGA gaat om niet-openbare informatie, waarbij het recht tot inzage in principe wordt vastgesteld op aanvraagbasis na afweging door het openbaar lichaam zelf. Wel is het mogelijk om voorheen ingewilligde dataverzoeken op grond van artikel 5.7 Woo te omschrijven met de daaraan gekoppelde voorwaarden. Die voorwaarden moeten tenslotte transparant zijn (artikel 5, lid 2 DGA) en gelden eveneens voor eventueel toekomstige verzoekers (op grond van het verbod op exclusieve overeenkomsten, zie paragraaf 3.2.7).

Het is niet bekend of, en zo ja hoe, het Nationaal Dataportaal al verzoeken om hergebruik ontvangt en doorzet naar het betreffende openbaar lichaam. Zodra dat gebeurt, moeten er werkafspraken worden gemaakt, onder meer over de te gebruiken communicatiekanalen. Ook volgt uit artikel 8 DGA dat de IND zelf een toegangspoort moet inrichten voor verzoeken die onder de DGA vallen. Aangezien de grondslag artikel 5.7 Woo is, ligt het meest voor de hand om hetzelfde toegangspoort te gebruiken als voor Woo-verzoeken.

3.3

Huidige stand van compliance door de IND

Voor de DGA geldt dat deze werking heeft op de IND via een grondslag waaraan de IND al **compliant** is, namelijk artikel 5.7 Woo. Er is een Woo-cluster dat Woo-verzoeken inhoudelijk beoordeelt, inclusief verzoeken die op grond van de uitzonderingsclausule in artikel 5.7 is ingericht. Zoals hierboven uitgelegd gaat het daarbij in de praktijk om verzoeken die ook onder de DGA vallen. Daarnaast heeft de IND al een aparte werkwijze voor informatieverzoeken voor extern universitair en wetenschappelijk onderzoek. Hiervoor bestaat een ingang bij afdeling Onderzoek en Analyse, dat een eigen afwegingskader hanteert. Ook journalisten hebben een

⁸⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 januari 2025, nr. 2024-0000798430 tot aanwijzing van het Nationale Dataportaal als centraal informatiepunt als bedoeld in de Datagovernanceverordening.

ingang bij de IND via persvoorlichting van de afdeling Communicatie. Daarnaast ontvangt ook het archief onderzoeksvragen en heeft daar een eigen werkwijze voor.

Compliance met de DGA ligt vervolgens in de werkwijze waarop inzage voor hergebruik wordt geboden. Op dat vlak is de IND **niet compliant** aan alle bepalingen van de DGA. Echter geldt, anders dan bij de Who, dat compliance veelal kleine aanpassingen van de reeds bestaande werkprocessen vergt, en niet zozeer het inrichten van volledig nieuwe processen. Daarnaast zijn er enkele bepalingen die wel iets nieuws met zich meebrengen, zoals de voorwaarden voor hergebruik in artikel 5, en de samenwerking met het CIP (Nationaal Dataportaal van het KOOP) en het bevoegd orgaan (CBS en mogelijk BZK) in artikel 7 en 8.

Tabel 2 - Compliance-overzicht DGA

Wetsartikel	Lid	Status	Opmerking
Artikel 1: onderwerp en toepassingsgebied	Alle	nvt	
Artikel 2: definities	Alle	nvt	
Artikel 3: gegevenscategorieën	Alle	nvt	
Artikel 4: verbod op exclusieve overeenkomsten	Alle	nvt	Verweven in compliance met artikel 5
Artikel 5: voorwaarden voor hergebruik	1 t/m 5	Niet compliant	Deels staande praktijk; aanpassingen nodig in de registratie van voorwaarden per ingewilligd verzoek
Artikel 5: voorwaarden voor hergebruik	6 t/m 14	Niet compliant	Aanpassing geheimhoudingsovereenkomst nodig bij doorgifte
Artikel 6: vergoedingen	Alle	Geen verplichting/niet compliant	Openstaande keuze om mogelijkheid in te richten
Artikel 7: bevoegde organen	Alle	nvt	Ziet op contacten met CBS voor ondersteuning. Hierover nog geen formele werkafspraken.
Artikel 8: Centrale informatiepunten	1 en 2	Niet compliant	Er moeten afspraken komen voor een communicatiekanaal met CIP (KOOP/Logius).
Artikel 9: Procedure voor verzoeken om hergebruik	Alle	Compliant	Momenteel geldt op dit vlak de Woo, die hier strengere eisen stelt dan de DGA

4 Impact op beleid en uitvoering van de Who en de DGA

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er binnen de IND nodig is om te voldoen aan de Who en de DGA. Het hoofdstuk begint met de impact op beleid en regelgeving van de Who en de DGA. Daarna wordt eerst voor de Who ingegaan op de inrichting van de organisatie, de werkprocessen, de personele gevolgen, eventuele benodigde ICT-aanpassingen. Ook wordt gekeken naar gevolgen voor de handhaving, communicatie. Als laatste komen de financiële gevolgen aan bod. Als tweede wordt voor de DGA ingegaan op dezelfde onderwerpen. Er wordt afgesloten met een paragraaf over de menselijke maat en het doenvermogen.

4.1 Impact op beleid en regelgeving

De Who en de DGA hebben geen impact op de Vreemdelingenwetgeving en aanverwante wet- en regelgeving. Wel dienen mogelijk de mandaatbesluiten te worden gewijzigd en dient er een elektronisch kanaal te worden aangewezen.

4.1.1 *Wijziging mandaatbesluiten*

Er zijn twee relevante mandaatbesluiten en één relevante regeling⁸⁸:

1. Mandaatbesluit Hoofden Taakorganisaties MinJenV;
2. Mandaatbesluit IND MinJenV;
3. Regeling voortzetting mandaat, volmacht en machtiging beleidsterreinen Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie.

Het eerste mandaatbesluit valt onder Dienst Personeel & Organisatie (DP&O) van JenV en hierin verleent de secretaris-generaal van JenV ondermandaat aan DG IND ten aanzien van de aangelegenheden die haar dienstonderdeel betreffen. Het tweede mandaatbesluit valt onder het Bedrijfsjuridisch cluster van SBJZ en hierin verleent DG IND ondermandaat aan directeuren, managers en medewerkers van de IND. De regeling valt ook onder DP&O van JenV en hierin worden de vóór 2 juli 2024 door of namens de minister van JenV, de minister voor Rechtsbescherming of de staatssecretaris van JenV verleende mandaten, volmachten en machtigingen aangemerkt als mandaten, volmachten en machtigingen die met ingang van 2 juli 2024 zijn verleend door of namens de minister van JenV, een der staatssecretarissen van JenV of de minister van AenM, elk met betrekking tot de aangelegenheden met de behartiging waarvan zij zijn belast.

De vraag of de huidige mandaatbesluiten toereikend zijn voor uitvoering van de Who en de DGA zal tijdens de implementatie vanuit SBJZ definitief moeten worden beantwoord. Vooralsnog ligt er geen ondermandaat bij de DG IND. Als er wel aanpassingen nodig blijken te zijn aan het Mandaatbesluit IND MinJenV, dan kan SBJZ de wijziging in twee weken doorvoeren. Indien er – na overleg met DP&O – iets moet veranderen in het Mandaatbesluit Hoofden Taakorganisaties zijn er voor SBJZ minimaal drie maanden nodig om dit regelen.

4.1.2 *Aanwijzen elektronisch kanaal*

In het kader van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) dient er voor Who-verzoeken, net als voor Woo-verzoeken, een specifiek elektronisch kanaal te worden aangewezen. Dit is iets wat SBJZ moet regelen per besluit van algemene strekking. Dit besluit moet publiekelijk worden bekend gemaakt in de Staatscourant. Vanaf het opstellen van het besluit tot bekendmaking

⁸⁸ Dit is de situatie van voor 23 februari 2026, dus van voor de installatie van het Kabinet Jetten. De komst van het Kabinet Jetten zorgt mogelijk voor inhoudelijke wijzigingen in de mandaatbesluiten en de regeling.

in de Staatscourant ervan duurt ongeveer twee weken. Dit laatste is overigens afhankelijk van de drukte bij uitgeverij Sdu.

Voor de DGA is het volgens SBJZ niet nodig om een elektronisch kanaal aan te wijzen. Hiervoor kan het bestaande kanaal van de Woo (woo@ind.nl) en via www.ind.nl) worden gehanteerd.

4.2 Impact van de Who op de uitvoering

4.2.1 Gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen

4.2.1.1 Inrichten van een procedure en werkproces voor Who-verzoeken

Er is op dit moment binnen de IND geen procedure ingericht voor het behandelen (het ontvangen van en beslissen op) verzoeken om hergebruik in het kader van de Who. Gelet op de nauwe relatie met de Woo ligt het voor de hand om voor het behandelen van Who-verzoeken een procedure in te richten die lijkt op die voor het behandelen van Woo-verzoeken. Logischerwijs wordt dan de behandeling van Who-verzoeken bij het bestaande Woo-cluster van SBJZ neergelegd. Ook het werkproces na inwilliging van een Who-verzoek wordt net als bij Woo-verzoeken bij het Woo-cluster neergelegd. In deze impactanalyse wordt dan ook dit scenario verder uitgewerkt. Een ander scenario is tijdens het uitvoeren van de impactanalyse niet naar voren gekomen. Uiteraard is dit alles een inrichtingskeuze van het management en kan ervoor worden gekozen om deze procedure elders te beleggen. Een andere keuze betekent ook op onderdelen andere gevolgen dan die in deze impactanalyse zijn uitgewerkt.

Opgemerkt wordt dat er geen impact van de Who wordt verwacht op de primaire processen van RVN en de directie Asiel en Bescherming (A&B).

Gevolgen voor SBJZ/Woo-cluster

De impact op het Woo-cluster van SBJZ is in eerste instantie naar verwachting gering. Er zijn namelijk thans nog geen Who-verzoeken ingediend. Het heeft in eerste instantie, behoudens opleiding van medewerkers, dan ook nauwelijks personele gevolgen. Echter als de procedure is ingericht en naarmate deze meer bekend wordt, bestaat het risico dat de procedure ook benut gaat worden en dat er meer verzoeken om hergebruik worden ingediend. Als dit gebeurt neemt de impact van de Who op het Woo-cluster toe.

Naar verwachting zullen verreweg de meeste, zo niet alle verzoeken om hergebruik (zeker in het begin) worden afgewezen. Als er echter op termijn (en bijvoorbeeld na voor verzoekers positieve jurisprudentie hierover) ook verzoeken (moeten) worden ingewilligd en als er bij afgewezen verzoeken gebruik wordt gemaakt van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden (evenals beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit), neemt de impact op het Woo-cluster verder toe.

Er dient daarnaast door het Woo-cluster een werkinstructie te worden opgesteld over onder andere:

- Hoe een Who-verzoek moet worden behandeld.
- Wanneer er kan worden afgewezen.
- Wanneer er wordt ingewilligd.
- Wat er in de beschikkingen dient te worden gemotiveerd.
- Wanneer de verzoeker wordt doorverwezen naar een andere organisatie.
- Wanneer beslistermijnen kunnen worden opgeschort.
- Hoe, wat en wanneer er naar de verzoeker gecommuniceerd dient te worden.

- Hoe een verzoeker met een onduidelijk verzoek geholpen kan worden om zijn verzoek te preciseren.
- Hoe om te gaan met oneigenlijk gebruik van de procedure.

4.2.1.2

Het werkproces na een ingewilligd verzoek om hergebruik

Een ingewilligd Who-verzoek zal naar verwachting veel werk kunnen betekenen. Bij een ingewilligd Woo-verzoek kan het gaan om tientallen documenten die moeten worden beoordeeld, gelakt en geopenbaard. Bij een inwilliging van een Who-verzoek dienen de gevraagde gegevens te worden aangeleverd aan de verzoeker, nu hergebruiker. Hier dient ook een werkproces voor te worden ingericht. Relevante vragen hierbij zijn wat houdt het verzoek om hergebruik in, welke gegevens betreft het, wie binnen de organisatie kan/gaat dit leveren, welke voorwaarden worden aan het hergebruik gesteld en met welke frequentie is levering nodig. Er zijn sowieso per hergebruiker specifieke afspraken nodig. Daarnaast moet een hergebruiker zich na een ingewilligd verzoek aan vooraf (in een versievrije standaardlicentie) vastgelegde voorwaarden houden.

Gevolgen voor SBJZ/Woo-cluster

Op hoofdlijnen zijn er drie mogelijkheden qua inhoud van het verzoek om hergebruik. Het gaat of om (digitale) documenten, om statistieken/gegevenssets of om (de broncode van) opensourcesoftware. Bij een inwilliging dient dit door de IND te worden aangeleverd aan de hergebruiker. Een onderverdeling kan zijn dat documenten via het Woo-cluster gaan, statistieken/gegevenssets via BIC en opensourcesoftware via IV. Of wellicht is het beter om de coördinatie van dit alles via het Woo-cluster te laten verlopen en dat BIC en IV aanleveren aan het Woo-cluster. Nog een optie is dat hiervoor binnen de IND een apart loket, anders dan het Woo-cluster, wordt ingericht die dit faciliteert.

In het in deze impactanalyse uitgewerkte scenario dient het Woo-cluster over te gaan tot de verstrekking van de gegevens aan de hergebruiker. Vanzelfsprekend wel na levering door de eigenaar van de gevraagde gegevens binnen de IND, daarbij voorzien van de juiste duiding. Het Woo-cluster beschikt immers niet zelf over die gegevens en ontbeert de expertise om de juiste duiding eraan te geven. Hiervoor moet een proces worden ingericht, waarvoor ook weer medewerkers nodig zijn om dit uit te voeren. Dit proces is anders dan nu bij ingewilligde Woo-verzoeken, waarbij de (gelakte) documenten aan de verzoeker worden verstrekt en op de open data portal van de IND worden geplaatst (door informatiebeheer van RVN/BIS). Uiteraard veronderstelt dit allemaal wel dat er überhaupt inwilligingen van verzoeken om hergebruik zijn.

In het geval dat BIC en IV zelf de verstrekker worden van de statistieken/gegevenssets of (de broncode van) opensourcesoftware ten behoeve van hergebruik, dienen zij een eigen leveringsproces in te richten. BIC heeft al iets dergelijks voor overheidsorganisaties (zie verder). IV heeft dit nog niet voor het verstrekken van (de broncode van) opensourcesoftware.

Gevolgen voor SBJZ/Privacy Office

Bezien moet worden of er extra privacy waarborgen nodig zijn bij ingewilligde Who-verzoeken. Een pre-DPIA of DPIA zijn volgens SBJZ geen voorwaarden als bedoeld in artikel 6 Who. De IND heeft geen openbare persoonsgegevens, waarop, gelet op de uitzonderingen als bedoeld in artikel 2, lid 1, onderdeel h of i Who van toepassing zouden kunnen zijn. De kans dat advies zou moeten worden ingewonnen van de Privacy Office is volgens SBJZ dan ook zeer klein. De Handleiding van BZK wijst er echter in paragraaf 7.1.3 wel op dat verwerkingsverantwoordelijken die overwegen om persoonsgegevens voor hergebruik beschikbaar te stellen, op grond van de AVG

verplicht kunnen zijn om een DPIA uit te voeren, wanneer het waarschijnlijk is dat er een hoog risico is voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.

Gevolgen voor BV/BIC

In geval er naar aanleiding van een ingewilligd verzoek om hergebruik statistieken of gegevenssets moeten worden verstrekt aan de hergebruiker, dan is BIC de aangewezen afdeling om deze gegevens met de juiste duiding aan te leveren aan het Woo-cluster ter levering aan de hergebruiker. In de regel wordt de dossierhouder van SBJZ betrokken bij de samenstelling van de gegevensset conform de bestaande afspraken en werkprocessen. Indien het gaat om een periodieke levering van gegevenssets, bijvoorbeeld maandelijks, dan dienen er naast het stellen van voorwaarden aan hergebruik afspraken te worden gemaakt tussen de hergebruiker (mogelijk een commerciële partij) en het Woo-cluster in samenwerking met BIC, vergelijkbaar bijvoorbeeld met de huidige datalevering van BIC aan het CBS, DUO of het Nuffic, alle overheidsorganisaties. Eventueel zouden het Woo-cluster en de dossierhouder (beide van SBJZ) hier tussenuit kunnen gaan bij herhaling van een eerste, succesvolle levering.

Gevolgen voor SBJZ

Dossierhouders van SBJZ dienen te worden betrokken bij externe gegevenslevering. Hiervoor kan het bestaande werkproces worden gehanteerd.

Gevolgen voor IV

Tot op heden deelt de IND onder andere uit veiligheidsoverwegingen geen broncodes van de eigen gemaakte software. In geval er naar aanleiding van een ingewilligd verzoek om hergebruik toch (de broncode van) opensourcesoftware moet worden verstrekt aan de hergebruiker, dan is IV de aangewezen directie om dit, al dan niet met de juiste duiding via het Woo-cluster beschikbaar te stellen. Hiervoor dient IV dan een werkproces in te richten. IV wijst daarbij nog een aantal specifieke risico's. Zie hiervoor paragraaf 5.3.8.

4.2.1.3 Het werkproces na een afgewezen verzoek om hergebruik

Indien een verzoek om hergebruik wordt afgewezen staan daar rechtsmiddelen tegen open. Dit is hetzelfde als bij Woo-verzoeken en daarom kan het daarvoor bestaande werkproces worden gevolgd.

4.2.1.4 Het beschikbaar stellen van documenten voor hergebruik

Wat er qua procedure en werkprocessen nodig is voor het op verzoek beschikbaar stellen van documenten voor hergebruik is hierboven beschreven. Het beschikbaar stellen van documenten, op verzoek of actief door de IND, vraagt echter nog iets van de IND, namelijk een inspanningsverplichting.

Indien documenten op verzoek of actief door de IND voor hergebruik beschikbaar worden gesteld, dan kan dat door documenten, statistieken/gegevenssets of (de broncode van) opensourcesoftware te leveren zoals deze bij de organisatie beschikbaar zijn. Dit doet de IND al in geval van het actief beschikbaar stellen van documenten of statistieken/gegevenssets via haar website of via andere open data kanalen (zie bijlage 1). Er wordt van de IND echter ook verwacht dat de IND enige inspanning verricht om hergebruik van documenten mogelijk te maken langs de elektronische weg, samen met metagegevens en in een open machinaal leesbaar formaat. Dit moet dan wel mogelijk en passend zijn en het dient voor de IND geen onevenredige inspanning te zijn die verder gaat dan een eenvoudige handeling. Dit zijn begrippen die niet zijn uitgewerkt. Het is daarbij belangrijk om documenten in verschillende formats beschikbaar te stellen (bijv. CSV, API, PDF), zodat hergebruikers met diverse behoeften deze kunnen hergebruiken.

Om duidelijkheid te krijgen over wanneer iets voor de IND mogelijk of passend is, wanneer iets voor de IND een onevenredige inspanning, dient er op dit vlak uitvoeringsbeleid door SBJZ te worden gemaakt. Zodra dit beleid er is, kan dit worden gebruikt bij de afhandeling van ingewilligde verzoeken om hergebruik en bij de actieve beschikbaarstelling voor hergebruik door de IND van documenten, statistieken/gegevenssets of (de broncode van) opensourcesoftware via de open data kanalen uit bijlage 1 en toekomstige nieuwe open data kanalen.

4.2.1.5 *Opstellen van voorwaarden voor hergebruik*

Er zijn verplichte voorwaarden en aanvullende niet-verplichte voorwaarden waaraan de hergebruiker moet voldoen in geval van hergebruik van documenten van de IND. Bij de aanvullende niet-verplichte voorwaarden dient de IND per ingewilligd verzoek (en wellicht ook in algemene zin) een keuze te maken of de IND deze voorwaarden wil stellen of niet. Dit hangt wellicht ook af van de in het verzoek om hergebruik gevraagde informatie. De voorwaarden voor hergebruik kunnen worden neergelegd in versievrije standaardlicenties.

Gevolgen voor SBJZ/Woo-cluster en overige IND-directies

Het is aan het Woo-cluster om nadrukkelijk samen met de eigenaren van de gevraagde IND-gegevens bij ingewilligde Who-verzoeken voorwaarden te stellen en deze voorwaarden voor zover mogelijk neer te leggen in versievrije standaardlicenties (het vastleggen van voorwaarden mag ook op een andere manier). Dit gebeurt bij statistieken/gegevenssets met BIC en bij opensourcesoftware met IV. Het is goed voor te stellen dat als het documenten betreft dat er dan nog andere directies betrokken zijn. De IND werkt voor zover bekend nog niet met licenties. Dit is dus nieuwe materie voor de IND. Er dienen hier ook andere directies bij te worden betrokken, zoals BV of DV. Dat is in het kader van deze impactanalyse niet verder uitgezocht. Mogelijk is dit ook iets dat werkenderwijs wordt uitgewerkt zodra er een ingewilligd verzoek om hergebruik is.

4.2.1.6 *Voorschriften voor ontwerp en vervaardiging van documenten*

De IND voldoet voor een deel aan de voorschriften voor ontwerp en vervaardiging van documenten, zoals die gelden onder de Who. Dit geldt volgens SBJZ in ieder geval voor alle onder de Woo gepubliceerde documenten en het geldt daarnaast voor de hoogwaardige gegevenssets. Voor alle andere gepubliceerde documenten en nog te publiceren documenten zijn er mogelijk nog stappen te ondernemen. Het kan geen kwaad om dan meteen de subset van onder de Woo gepubliceerde documenten onder de loep te nemen. Voor het ontwerp en vervaardiging van eigen software voldoet de IND niet, evenmin wanneer het gaat om uitbesteding hiervan.

Gevolgen voor DV bij bestaande gepubliceerde documenten

Binnen de IND lopen verschillende trajecten die zorgen dat de publieke informatie (inclusief documenten) van de IND onder andere toegankelijk worden aangeboden en voldoen aan richtlijnen uit digitale wetgeving. Dit gaat bijvoorbeeld om de jaarlijkse audits op digitale toegankelijkheid (*Web Content Accessibility Guidelines/ WCAG*). Hierin worden documenten ook meegenomen. De vraag is of het voldoen aan de open standaarden zoals gesteld in de digitale toegankelijkheidsrichtlijnen afdoende is. SBJZ meent van wel, maar de Who brengt op zichzelf aanvullende eisen voor documenten en er geldt vanuit artikel 5 een inspanningsverplichting om hergebruik van documenten mogelijk te maken. De vraag is hoever deze inspanningsverplichting gaat. De IND dient in ieder geval een keuze te maken of zij zich gaat inspannen om alle reeds door de IND gepubliceerde documenten voor

hergebruik beschikbaar te maken of dat de IND haar capaciteit inzet op de nog te ontwerpen documenten.

Voor deze keuze is het relevant om te weten wat er voor inspanning nodig is om de documenten voor hergebruik beschikbaar te maken. In ieder geval dient er gestart te worden met een inventarisatie van alle documenten die staan op de digitale klantcontactkanalen van de IND. Hierbij kan worden aangesloten bij het lopende project om alle domeinnamen binnen de IND in kaart te brengen dat een centrale domeinnamenlijst zal opleveren, inclusief externe site met digitale klantcontactkanalen van de IND. De documenten (en gegevenssets) die op al deze domeinen staan kunnen vervolgens individueel worden beoordeeld of deze voldoen aan de eisen voor hergebruik, zoals gesteld in artikel 5 Who. Dit betekent bijvoorbeeld dat documenten die openbaar zijn gemaakt dienen te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- **Format:** Zijn de documenten beschikbaar in een open en machinaal leesbaar formaat (bijvoorbeeld CSV, JSON, XML)?
- **Vrije toegang:** Zijn ze makkelijk toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar voor de gebruiker?
- **Metagegevens:** Zijn de documenten voorzien van de juiste metagegevens, zoals een beschrijving van het document, data-eigenschappen, etc.?

Als deze documenten al voldoen aan de voorwaarden van de Woo, dan kan de IND beoordelen of ze extra herbruikbaar moeten worden gemaakt door bijvoorbeeld ze in een open formaat aan te bieden (indien dit nog niet het geval is).

In artikel 5, lid 1, onder b Who staat dat de IND geen onredelijke moeite hoeft te doen om documenten in een herbruikbaar formaat te presenteren. Bijvoorbeeld als een document in een pdf-formaat is, maar het moet omgezet worden in een open en machinaal leesbaar formaat, dan kan dit veel extra werk vereisen. Wat is in dit geval onredelijke inspanning? Om te bepalen wat een onredelijke inspanning is, dient er door DV (samen met SBJZ) een afwegingskader te worden opgesteld over wanneer die inspanning hiertoe geleverd moet worden en wanneer niet.

Gevolgen voor DV bij nog te ontwerpen documenten

Voor nog te ontwerpen documenten dient DV een plan van aanpak te maken om te komen tot richtlijnen en beleid waarin staat dat bij nieuwe documenten en projecten waar nieuwe documenten ontwikkeld worden, op voorhand wordt gekeken naar openheid en herbruikbaarheid (*open by design*). Andere punten die hierbij relevant zijn, zijn de volgende:

- Beschrijf het proces en maak korte handleidingen of checklists indien nodig.
- Maak afspraken bij uitbestede ontwikkeling door externe partijen.
- Voeg in contracten afspraken over of documenten open en herbruikbaar moeten zijn.
- Het moet wel haalbaar blijven voor opdrachtnemers en de IND (redelijke inspanningsplicht).

Door middel van een inventarisatie dient in kaart te worden gebracht om welke documenten het gaat en of de IND dit zelf ontwikkelt of laat ontwikkelen. Per type document dient te worden besloten of het geschikt kan zijn voor openheid en hergebruik en er dient te worden bijgehouden welke documenten rechten van derden bevatten. Bezien moet worden of dit ook nodig is voor gegevenssets en opensourcesoftware.

Gevolgen voor IV

De IND deelt op dit moment geen broncodes van haar eigen ontworpen software. Zoals aangegeven wordt in het huidige Opensourcebeleid van de IND geen rekening gehouden met de (herziene) Who. IV dient er dan ook voor te zorgen dat bij een herziening van het Opensourcebeleid de Who wordt meegenomen, waarbij duidelijk de afwegingen worden opgenomen wanneer wel en wanneer niet broncodes van eigen ontworpen software worden gedeeld. Hierbij moet eveneens uitgewerkt worden wanneer wordt voldaan aan de 'redelijke inspanning' van lid 2 van artikel 2a van de Who om bij uitbesteding van softwareontwikkeling voorwaarden op het gebied van openheid en hergebruik te stellen. In dit licht dient ook bezien te worden of de huidige contracten met leveranciers moeten worden aangepast om open standaarden en datahergebruik beter te ondersteunen. Ook is het goed om na te gaan of de Sourcingstrategie van de IND op dit punt moet worden herzien.

Gevolgen voor BV

Het compliant worden aan het besteden van aandacht aan de Who in de begroting of jaarverantwoording (artikel 2a, lid 4) van de IND of het moederdepartement van de IND ligt buiten de macht van de IND. Het is in eerste instantie BZK, als dossierhouder van de Who, om samen met het Ministerie van Financiën de begrotings- en verantwoordingsvoorschriften aan te passen aan deze verplichting aan de Who. Daarna is pas voor JenV (of AenM) mogelijk om aandacht te besteden aan de Who in de begroting of jaarverantwoording. Eventuele input van de IND vanuit BV/FBI zal daarin volgen.

De gevraagde aandacht zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit welke documenten geschikt zijn gemaakt voor hergebruik, welke acties en afspraken er zijn met externe partijen ten aanzien van document-, gegevensset- en opensourcesoftware-ontwikkeling en/of statistieken over het aantal verzoeken om hergebruik.

4.2.1.7 *Monitoring nieuwe ontwikkelingen*

Tranches Woo

Het Woo-cluster dient bij volgende tranches van verplichte informatiecategorieën die openbaar gaan volgens de Woo (vanaf 2027) na te gaan wat er nieuw openbaar moet worden gezet. Deze informatie kan na openbaarmaking namelijk onderhavig worden aan een Who-verzoek.

Nieuwe specifieke hoogwaardige gegevenssets

Vanuit BIC dient aandacht te blijven voor eventuele nieuwe HVD-datasets. Daar dit nagenoeg altijd via Eurostat gaat, is het goed om daar vinger aan de pols te houden.

Algemene Maatregelen van Bestuur uit artikel 5 Who

Vanuit SBJZ dient te worden gemonitord of de AMvB's uit artikel 5 worden opgesteld en gepubliceerd. Zodra dat het geval is, dient te worden bezien of de IND daaraan voldoet en zo nee hoe de IND daar wel aan kan voldoen.

4.2.2 *Personele gevolgen*

Indien Who-verzoeken beginnen binnen te komen, dient er afhankelijk van de aantallen te worden gekeken of er binnen de huidige personele capaciteit van het Woo-cluster (5 fte) voldoende fte aanwezig zijn om het werk aan te kunnen. Indien dit niet het geval is, dienen er medewerkers aan het Woo-cluster te worden toegevoegd, al dan niet via (interne) werving.

Bij het Woo-cluster dienen er enkele medewerkers zich te bekwamen in Who-verzoeken voor het geval deze worden ingediend. Indien nodig dienen er daarna ook meer medewerkers te worden opgeleid voor het behandelen van Who-verzoeken. Hiervoor dienen er opleiders te komen en specifiek opleidingsmateriaal.

Als er inwillingen volgen dienen er ook medewerkers van het Woo-cluster zich nadrukkelijk samen met de eigenaren van de gevraagde gegevens zich bezig te houden met de levering van de gevraagde gegevens en het vastleggen van de voorwaarden, al dan niet in licenties.

Overige afdelingen/directies

Voor de overige afdelingen/directies die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de Who wordt verwacht dat dit binnen de huidige personele capaciteit kan. Mocht het aantal Who-verzoeken toenemen en mocht er relatief veel worden ingewilligd, dat is er wellicht uitbreiding van capaciteit nodig bij BIC of IV.

Gevolgen voor BV/HR

Vooralsnog is de impact klein. HR moet mogelijk op termijn nieuwe medewerkers werven voor het Woo-cluster. Indien er op termijn ook eventueel een training nodig is, dan zou HR daaraan kunnen bijdragen.

4.2.3 *ICT-aanpassingen*

4.2.3.1 *Aanpassingen INDiGO*

Voor Woo-verzoeken bestaat er procedure in INDiGO met een kwalificatie en een werksoort. Bij Who-verzoeken zijn er twee mogelijkheden: Who-verzoeken maken gebruik van de bestaande procedure voor Woo-verzoeken totdat er een dusdanig groot aantal Who-verzoeken zijn dat er een eigen procedure nodig is, of Who-verzoeken krijgen direct een eigen procedure in INDiGO.

De eerste optie heeft in eerste instantie geen kosten en heeft daarnaast als voordeel dat er geen aanpassingen in INDiGO nodig zijn. Het vraagt wel specifieke registratie en herkenning door het Woo-cluster van een Who-verzoek, mede voor eventuele managementinformatie. Nog een voordeel is dat de bouwstap in INDiGO wellicht kan worden overgeslagen en er te zijner tijd direct in de toekomstige informatievoorziening van de IND (TIV) gebouwd kan worden (zodra het Woo-verzoek in scope is).

De tweede optie heeft wel kosten. IV heeft aangegeven dat dit een kleine aanpassing betreft die zal worden gebouwd door Team Piranha. De bouw en daarop volgende stappen zullen naar verwachting drie maanden in beslag nemen. De aanpassing behelst dan de creatie van een nieuwe kwalificatie onder de werksoort 'verzoek bekendmaking gegevens'. Daarnaast dient er een koppeling te worden gelegd met de bestaande bezwaar en beroepsprocedures.

IV meldt bij BIC dat er een nieuwe kwalificatie is en na een kleine aanpassing is er ook managementinformatie over de Who beschikbaar vanuit Metis.

4.2.3.2 *Mailbox Who*

Een hele kleine ICT-passing is dat er voor Who-verzoeken mogelijk een aparte mailbox moet komen waar verzoekers hun Who-verzoek naartoe kunnen sturen. Dit is alleen nodig als ervoor gekozen wordt om niet van de bestaande mailbox voor Woo-verzoeken gebruik te maken. De impact van het aanmaken van een mailbox is verwaarloosbaar.

4.2.4 *Gevolgen voor handhaving*

Er is geen sprake van de handhaving zoals dat het geval is bij verblijfsprocedures. Wel dient er toezicht en handhaving te worden ingericht voor het door hergebruikers naleven van de (in de versievrije standaardlicenties) vastgelegde voorwaarden voor hergebruik, in geval van een ingewilligd Who-verzoek. Daar dit ergens lijkt op de handhaving en toezicht op erkende referenten en hun plichten, het gaat hier zeer waarschijnlijk relatief vaak om commerciële bedrijven, is dit mogelijk iets voor de teams van Toezicht en Handhaving van DV, die zich bezighouden met de toezicht en handhaving bij erkende referenten. Hier moet echter nog wel een weloverwogen keuze in worden gemaakt. Ook ten aanzien van de vormgeving van die handhaving.

Net als bij de Woo kunnen er onder de Who ook oneigenlijke verzoeken worden ingediend. Het is in eerste instantie aan het Woo-cluster om hiermee om te gaan en daarvoor de bij de Woo gebruikelijke stappen te ondernemen.

4.2.5 *Gevolgen voor communicatie*

Om een procedure voor Who-verzoeken analoog aan de procedure voor Woo-verzoeken in te richten is het nodig dat er op de website van de IND informatie komt over wat een Who-verzoek is, via welk elektronisch kanaal (bijvoorbeeld via een aparte mailbox of die voor Woo-verzoeken) of via welk postadres verzoekers deze kunnen indienen en wat de voorwaarden zijn. Dit zou kunnen worden toegevoegd aan de Woo-pagina of de Who zou een eigen pagina kunnen krijgen. De webredactie van de afdeling Communicatie van DV kan dit uitvoeren. Er dient sowieso een strategische keuze te worden gemaakt over hoe informatief de IND wil zijn over deze procedure. Bij deze strategische keuze speelt afdeling Communicatie ook een rol.

Aangezien Who-verzoeken net als Woo-verzoeken vormvrij zijn, is er geen digitaal of papieren aanvraagformulier nodig.

Een ingediend Who-verzoek dient als zodanig te worden herkend bij de medewerkers van de post van DRV. Het papieren poststuk dient te worden ingescand en te worden verzonden naar de werkbak van het Woo-cluster. Ook elektronisch ingediende Who-verzoeken dienen in de werkbak van het Woo-cluster te komen. Hiervoor kan de bestaande route worden gebruikt.

Er zullen als gevolg van de inrichting van een Who-procedure voor de loketten en telefonie informatievragen kunnen komen die afgehandeld moeten worden. Naar verwachting zijn dit er echter heel weinig. Daarnaast dienen de medewerkers van Telefonie en de Loketten geïnstrueerd te worden en er dienen werkinstructies/handleidingen geschreven te worden in geval van dit type vragen. Eventueel kunnen deze vragen ook door het Woo-cluster worden opgepakt.

4.2.6 *Financiële gevolgen van de Who*

De financiële gevolgen voor de IND om compliant te zijn aan de Who zijn verwaarloosbaar tot klein. Bij een klein aantal Who-verzoeken kan de *workload* worden opgevangen door het Woo-cluster met de huidige personele capaciteit. Indien er dan ook nog gebruik wordt gemaakt van de bestaande IV-infrastructuur voor Woo-verzoeken, zijn er geen kosten. Ook alle overige werkzaamheden vallen binnen de bestaande personele capaciteit van de diverse afdelingen/directies.

Mocht het aantal Who-verzoeken toenemen, dan is er mogelijk uitbreiding van personele capaciteit van in ieder geval het Woo-cluster nodig. Dat dient echter op dat moment in kaart te worden gebracht. Dit hangt immers af van de ervaringen die dan zijn opgedaan met het afhandelen van Who-verzoeken en het werk dat gaat

zitten in eventuele inwilligingen. Ook moet dan worden gezien of andere afdelingen/directies, zoals BIC en IV nog extra personele capaciteit voor de Who nodig hebben. Eventuele uitbreiding van personele capaciteit zal hoe dan ook beperkt zijn.

Mocht er direct of later worden overgegaan tot aanpassing van INDiGO, dan zijn de eenmalige kosten voor een dergelijke kleine aanpassing maximaal 500.00 euro (in het huidige ICT-landschap) aan incidentele kosten. De eventuele kosten bij een aanpassing in TIV zijn vooralsnog onbekend.

4.3 Impact van de DGA op de uitvoering

4.3.1 *Gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen*

De gevolgen van compliance aan de DGA op de organisatie en werkprocessen van de IND zijn *beperkt*, aangezien het bij de nieuwe vereisten gaat om (kleine) aanvullingen op reeds bestaande processen. Voor zover compliance structurele (niet eenmalige) nieuwe processen vereist, gaat het om kleine aanpassingen in de werkwijze van het Woo-cluster en de afdeling O&A (extern onderzoek). Dit valt echter in de context dat het Woo-cluster al beperkte capaciteit heeft voor de huidige taken (dus zonder uitvoering van de DGA). Ook is het Woo-cluster voor eventuele uitvoering van de DGA afhankelijk van duidelijke afspraken met de directies die de op te vragen documenten beheren.

Opgemerkt wordt dat er geen impact van de DGA wordt verwacht op de primaire processen van RVN en A&B.

4.3.1.1 *Inrichten van werkproces bij DGA-verzoeken*

Er zal een (aanvullend) werkproces moeten worden ingericht, met een taakverdeling en aanwijzingen voor de afhandeling van DGA-verzoeken. Daarbij is nodig dat verzoeken op de juiste plaats binnen de IND terecht komen. Dit geldt voor zowel verzoeken die via het CIP naar de IND worden gestuurd, als verzoeken die direct bij de IND binnenkomen.

Het Woo-cluster als ingang voor DGA-verzoeken

Het Woo-cluster schat in dat het aantal verzoeken dat op grond van artikel 5.7 Woo wordt beoordeeld (met of zonder inwilliging tot gevolg) momenteel varieert tussen de één en drie per jaar. Toch is het raadzaam om een werkproces in te richten om duidelijkheid te hebben over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende afdelingen/teams, bijvoorbeeld voor het geval dat het aantal DGA-verzoeken in de toekomst sterk toenemen.

Een verzoek tot hergebruik van informatie op grond van de DGA is, net als een Woo-verzoek, vormvrij. De verzoeker hoeft niet expliciet te vermelden dat het om een DGA-verzoek gaat. Hoewel een dergelijk verzoek uiteindelijk beoordeeld moet worden op grond van artikel 5.7 Woo (de enige grondslag voor de DGA) en de IND kanalen heeft ingericht voor Woo-verzoeken, kunnen DGA-verzoeken nu in principe overal bij de IND binnenkomen. Het aanwijzen van een kanaal voor de DGA is echter niet nodig. Hiervoor kan het bestaande kanaal van de Woo worden gehanteerd.

In de meeste gevallen zal het gaan:

- om expliciete DGA-verzoeken of Woo-verzoeken op grond van artikel 5.7 Woo bij het Woo-cluster;
- informatieverzoeken voor extern universitair en wetenschappelijk onderzoek bij de afdeling O&A;

- verzoeken bij de persvoorlichting van Afdeling Communicatie, met name van journalisten;
- vragen voor het IND-archief.

Echter is de praktijk weerbarstig en is het denkbaar dat ook andere teams of afdelingen, zoals Privacy Office, BIC of het Team Data Expertise Centrum, verzoeken krijgen die hieronder vallen. Aangezien DGA-verzoeken strikt gesproken vormvrij kunnen worden ingediend, is een mate van alertheid op de DGA dan ook organisatie-breed nodig.

Aangezien Woo-verzoeken die onder de DGA vallen formele aanvragen conform de Awb zijn, die ook een formele reactie en afhandeling vereisen binnen de daartoe gestelde kaders, ligt het voor de hand om het Woo-cluster blijvend als ingang te gebruiken voor formele Woo-verzoeken die onder de DGA vallen. Het dient dan ook IND-breed bekend te worden dat een DGA-verzoek aan het Woo-cluster dient te worden doorgeleid. Andersom is het raadzaam om naar buiten toe expliciet te maken dat de Woo-kanalen voortaan ook voor DGA-verzoeken bruikbaar zijn, om eventuele twijfel daarover weg te nemen.

Het Woo-cluster kan bij Woo-verzoeken van wetenschappelijk onderzoekers die onder de DGA vallen met O&A overleggen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het verzoek. Dit is nu ook staande praktijk. De afdeling O&A kan bij hen binnenkomende informatieverzoeken voor extern universitair en wetenschappelijk onderzoek blijven behandelen, waarbij advies wordt gevraagd aan het Woo-cluster (of Privacy Office) waar nodig. Indien nodig kan O&A in voorkomende gevallen (na inwilliging) uitvoering geven aan het ter inzage bieden van de in het DGA-verzoek gevraagde informatie. In de praktijk komt het ook voor dat een Woo-verzoek na overleg met het Woo-cluster door de verzoeker wordt ingetrokken en als niet-formeel informatieverzoek wordt afgehandeld door de afdeling O&A.

Het Woo-cluster en O&A geven aan dat het in de praktijk goed lukt om te coördineren bij de afhandeling van informatieverzoeken die niet eenduidig bij de ene of andere 'ingang' horen. De verwachting is dat compliance met de DGA hier niet veel aan zal veranderen gezien het kleine aantal verwachte DGA-verzoeken.

Het Woo-cluster kan bij verzoeken die onder de DGA vallen van journalisten in overleg treden met de woordvoerder van de IND (afdeling Communicatie), zoals nu ook gebeurt bij Woo-verzoeken. Zodra statistische of historische informatie voor onderzoeksdoeleinden gevraagd wordt, dienen naast O&A, BIC en/of het archief te worden betrokken. Dit is afhankelijk van de inhoud van het verzoek.

Hoewel er dus al goede samenwerking is tussen het Woo-cluster en de directies waar bepaalde verzochte documenten liggen, is het van belang dat die samenwerking wordt uitgebreid naar de vereisten omtrent eventuele DGA-verzoeken. Hoewel het Woo-cluster de DGA kan uitvoeren, is het daarvoor afhankelijk van de medewerking van de directies die bepaalde informatie beheren.

Het Woo-cluster als ingang voor DGA-verzoeken via het CIP

Het CIP (Nationaal Dataportaal van het KOOP) komt erbij als instantie waar het mogelijk is om DGA-verzoeken aan de IND in te dienen. De huidige (open data) verzoeken die door de IND moeten worden afgehandeld, worden door het Dataportaal doorgestuurd naar Analyse Proeftuin Migratie (APM). APM zet deze verzoeken door naar BIC. Voor zover bekend is via deze weg nog geen DGA-verzoek bij de IND binnengekomen.

Aangezien APM bij de IND hoofdzakelijk contact onderhoudt met BIC en in de toekomst misschien niet meer op eenzelfde wijze samenwerkt met KOOP/het CIP, is het nodig om nieuwe werkafspraken te maken met het KOOP over DGA-verzoeken. Het ligt voor de hand om het Woo-cluster hierin voortouw te laten nemen, aangezien daar de expertise ligt met betrekking tot het correct afhandelen van deze verzoeken. Het is dan ook mogelijk dat het Woo-cluster binnen de IND deze verzoeken vanuit het CIP gaat ontvangen. Uiteraard kan ook hier een andere keuze gemaakt worden. Het raadzaam om bij het maken van deze afspraken de afdeling Klantinzicht en Digitale Strategie van DV te betrekken.

Mogelijkheid toestemming vragen aan datasubject

Uit de DGA volgt de mogelijkheid dat de IND voor bepaalde specifieke verzoeken om hergebruik een inspanningsverplichting krijgt om zelf bij datasubjecten toestemming te vragen om inzage in hun gegevens in het bezit van de IND, met een bepaald extern onderzoek als doel. Dit volgt uit lid 6 van artikel 5 DGA (zie paragraaf 2.3.6) en zou een nieuwe werkwijze zijn voor de afdeling O&A (extern onderzoek). Voorheen heeft O&A conform de huidige werkwijze altijd zelfstandig besloten op verzoeken om inzage, zonder het datasubject (meestal de aanvrager van wie de IND een dossier heeft dat een externe onderzoeker wil inzien) om toestemming werd gevraagd. Indien het vragen om toestemming aan de orde is, hoeft het uit niet meer te bestaan dan namens de hergebruiker aan de betreffende aanvragers vragen of men bereid is toestemming te verlenen aan de hergebruiker tot het bij de IND opvragen en vervolgens verwerken van de betreffende gegevens ten behoeve van een bepaald onderzoek. Dit moet echter wel zonder onevenredige lasten haalbaar zijn voor de IND. De verwachting van SBJZ is overigens dat het vragen om toestemming zeer weinig voor zal komen. Inrichting van een werkproces is nodig, zodra dit aan de orde is.

4.3.1.2

Beschrijving metadata aanleveren aan het KOOP

Om te voldoen aan artikel 8, lid 2 DGA moet de IND een overzicht aanleveren van voor hergebruik beschikbare gegevens. Pas na een ingewilligd verzoek is er afgewogen of bepaalde informatie beschikbaar is voor hergebruik. Tenslotte is van de overige, niet-openbare informatie niet afgewogen of deze in theorie voor hergebruik beschikbaar is, of ook voor onderzoeksdoeleinden niet ter inzage mag worden geboden. Zodoende vereist compliance dat de IND per ingewilligd verzoek dat onder de DGA valt, een beschrijving van de metadata aanlevert bij het KOOP. De elementen die in ieder geval omschreven dienen te worden, zijn:

- Het format van de gegevens;
- De omvang van de gegevens;
- De voorwaarden waaronder hergebruik is geboden.

Onder laatstgenoemde voorwaarden kunnen andere partijen dezelfde data hergebruiken, in lijn met het verbod op exclusieve overeenkomsten (artikel 4 DGA). Deze informatie heeft de IND dus ook zelf nodig voor eventuele toekomstige beslissingen op verzoeken voor inzage in dezelfde data.

Het KOOP moet de aangeleverde informatie vervolgens toevoegen aan een doorzoekbare overzichtslijst met voor hergebruik beschikbare gegevens op het Nationaal Dataportaal. Voor het aanleveren van de beschrijvende data komt geen apart werkproces, maar dient op dezelfde manier bij het KOOP te worden aangeleverd als nu de openbare data.⁸⁹

⁸⁹ Zie <https://data.overheid.nl/ondersteuning/data-publiceren/datasets-publiceren>, geraadpleegd op 14 november 2025

Het bijhouden van dit actiepoint bij de relevante informatieverzoeken moet ergens bij de IND belegd worden. Voor de hand ligt om deze verantwoordelijkheid bij het Woo-cluster of O&A te leggen, dan wel om dit door APM te laten doen (afhankelijk van de werkafspraken die er worden gemaakt) als het APM een rol krijgt bij DGA-verzoeken, zie paragraaf 3.2.10).

Het is vooralsnog niet duidelijk in hoeverre er specifieke informatie over de IND moet worden aangeleverd aan het CIP. Het ligt in ieder geval voor de hand om ook een verwijzing naar die informatie op het CIP op te nemen op de website van de IND.

4.3.1.3

Aanscherpen voorwaarden voor hergebruik in geheimhoudingsovereenkomst

De voorwaarden uit de DGA moeten worden afgestemd aan de voorwaarden uit de Woo. Dit komt er in de praktijk vooral op neer dat een aantal voorwaarden uit de DGA bovenop de reeds bestaande voorwaarden moeten komen, die daarmee moeten worden aangescherpt.

Voor verzoeken van externe onderzoekers (masterstudenten die werken aan een universitaire masterscriptie⁹⁰ of personen die werkzaam zijn als onderzoeker) kent de IND de mogelijkheid om via O&A, zonder tussenkomst van het Woo-cluster, het verzoek af te handelen. Bij deze ingang wordt gebruik gemaakt van een standaard geheimhoudingsovereenkomst (GHO) die door beide partijen ondertekend wordt, mocht het verzoek tot een inwilliging leiden. Uit bestudering van de standaard GHO blijkt dat deze eigenlijk al de waarborgen bevat die vanuit de DGA worden aangedragen bij hergebruik (zie paragraaf 3.2.6):

- De IND mag het werk van de hergebruiker vóór publicatie verifiëren en houdt zich het recht voor om publicatie tegen te houden van resultaten die informatie bevatten die belangen van derden schaadt (waaronder privacybelangen)
- De IND mag het proces en middelen van de onderzoeker verifiëren
- Het eventueel delen van toegang tot gevoelige informatie vindt plaats in een fysieke beveiligde verwerkingsomgeving

In de regel wordt geen toegang geboden tot informatie die tot gevoelige persoonsgegevens herleidbaar is en de verwerking van de gegevens strijdig kan zijn met de AVG (net zoals andere uitzonderingsgronden onder de Woo⁹¹ van toepassing zijn). Bij uitzondering kan de IND, in samenspraak met het Privacy Office en het Woo-cluster, aanvullende afspraken vastleggen in de GHO, door de overige waarborgen verder te concretiseren. Hierbij wordt opgemerkt dat geanonimiseerde gegevens alsnog herleidbaar kunnen zijn tot natuurlijke personen, wat juridische en privacy-risico's met zich meebrengt. Dit moet nauwkeurig worden gecontroleerd.

Doorgifte

Een punt uit de DGA waarop de GHO nog wel moet worden aangescherpt, is de voorwaarden voor hergebruikers die informatie willen doorgeven in de zin van de DGA (bijvoorbeeld door gebruik van dataservers buiten de EU voor het verwerken van metadata) (zie paragraaf 3.2.6). Van 'doorgifte' in de zin van de DGA is vaak al sprake als informatie over gevoelige brondata (waar bij hergebruik onder de DGA bij

⁹⁰ Onderzoek voor een WO masterscriptie geldt in dit verband als 'ondergrens' om als extern onderzoek te worden beschouwd, omdat het een oefenopdracht betreft, maar waar voldoende eisen aan worden gesteld van wetenschappelijke methodes.

⁹¹ Zie, met name, artikel 5.1, lid 2, onder d Woo. Dit artikel bepaalt dat de IND geheim te houden onderzoeks- en handhavingsmethodes niet openbaar mag maken.

voorbaat sprake is) worden opgeslagen op servers buiten de EU of EER. Voor informatie met persoonsgegevens geldt dat dit niet is toegestaan zonder uitdrukkelijke toestemming van het datasubject, hetgeen de IND voor dit doel niet kan vragen. Bij gevoelige niet-persoonsgebonden informatie (bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige informatie verkregen via inkoop) gelden aparte waarborgen, en moet de IND wel de betreffende rechtspersoon om toestemming vragen (indien dat geen onevenredige lasten oplevert). In beide gevallen dient de verzoeker de IND op de hoogte te brengen van diens voornemen om van doorgifte gebruik te maken.

Deze aanscherping zal moeten worden gemaakt door O&A in samenwerking met het Privacy Office en/of Woo-cluster.

Voorwaarden voor journalistiek

De grondslag van de DGA, artikel 5.7 Woo, geldt naast wetenschappelijk onderzoek ook voor de journalistiek. Deze doelgroep wordt niet met de ingang van O&A bediend, maar direct via het Woo-cluster of via de persvoorlichting van afdeling Communicatie. Voor deze groep zal dus een vergelijkbare modelovereenkomst gemaakt moeten worden met voorwaarden die voldoen aan de DGA. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat voor journalistiek onderzoek andere normen gelden dan voor wetenschappelijk onderzoek, waardoor de standaard GH0 van O&A niet zomaar als voorbeeld kan worden gebruikt. Een dergelijke overeenkomst zal moeten worden opgesteld door het Woo-cluster, afdeling Communicatie en Archief gezamenlijk, aangezien laatstgenoemden ook met vragen vanuit de journalistiek krijgen.

Non-discriminatie en het verbod op exclusieve overeenkomsten

Deze bepaling vereist dat wordt bijgehouden welke afspraken er worden gemaakt met hergebruikers van bepaalde informatie. Volgens de DGA moeten verzoekers van dezelfde informatie onder dezelfde voorwaarden die informatie kunnen hergebruiken (zie paragraaf 3.2.7). Het ligt voor de hand om het bijhouden van eventuele aanvullende voorwaarden bij het Woo-cluster te beleggen, dat ook belast is met de formele afhandeling van de verzoeken. Vermoedelijk gaat dit slechts om een kleine taak, aangezien dit alleen van toepassing is wanneer precies dezelfde data een tweede keer wordt opgevraagd ter inzage.

Voorwaarden voor het vragen van vergoedingen

Momenteel vraagt de IND geen vergoedingen voor de afhandeling van ingewilligde DGA-verzoeken of andere informatieverzoeken in het kader van onderzoek, ook niet bij bewerkelijke gevallen. De DGA biedt daar wel de mogelijkheid voor. De AMvB die dit regelt is echter nog niet in werking. Vergoedingen kunnen dan ook nog niet gevraagd worden. Zodra het wel kan, kan de IND overwegen om dit in te richten. Mocht daarvoor gekozen worden, dan moet dat volgens de daarvoor geldende voorwaarden van artikel 6 DGA:

- Vergoedingen moeten transparant, niet-discriminerend, evenredig en objectief gerechtvaardigd zijn.
- Betalingen in dat kader moeten online gedaan kunnen worden, onafhankelijk van waar de betaalrekening zich bevindt.
- Voor zover een openbaar lichaam hier gebruik van maakt, moet het maatregelen nemen om het hergebruik van gegevens alsnog aan te moedigen voor partijen die de gegevens voor niet-commerciële doeleinden willen gebruiken. Die partijen moet een lagere vergoeding worden gevraagd, of helemaal geen vergoeding. Hierbij kan worden gedacht aan wetenschappelijk onderzoekers, kmo's (kleine of middelgrote ondernemingen), start-ups en onderwijsinstellingen. Het openbaar lichaam

moet zelf een lijst opstellen waaruit duidelijk blijkt welke partij welke vergoeding moet betalen.

- De vergoedingen moeten zijn afgeleid van de kosten voor het voeren van de procedure omtrent het bewerkstelligen van datahergebruik. De criteria en de methode voor de berekening van de vergoedingen worden door de lidstaten vastgesteld en bekendgemaakt. Het openbaar lichaam publiceert een beschrijving van de belangrijkste kostencategorieën en de regels voor de toerekening van de kosten. Een dergelijke beschrijving zal dus moeten worden opgesteld en toegevoegd aan de voorwaarden die worden bekendgemaakt op het CIP.

4.3.1.4 *Werkafspraken met CBS*

De IND kan per geval van ingewilligd DGA-verzoek besluiten of het gebruik wil maken van ondersteuning van het CBS. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.9 zal het CBS naar verwachting optreden als bevoegd orgaan voor zover het gaat om het bieden van inzage in microdatasets. Deze bijstand is niet verplicht in te roepen; in principe kan de IND ook zelf een dataroom opzetten die voldoet aan de voorwaarden uit de Woo en DGA.

Hierbij moet echter worden opgemerkt dat dergelijke dataverzoeken voor (niet-journalistieke) onderzoeksdoeleinden zelden worden toegekend op grond van artikel 5.7 Woo. Het lijkt erop dat het grootste deel van de behoefte onder onderzoekers wordt gedekt met de reeds bestaande dataleveringen aan het CBS en APM (gezien het geringe aantal aanvragen). Ook geldt dat, mocht het zover komen dat de IND van een dataroom bij het CBS gebruik wil maken, hiervoor kosten in rekening worden gebracht bij de IND.

Waarschijnlijker is dat de DGA (in zeer specifieke gevallen) toepassing kan hebben op documenten met open tekstvelden, zoals beschikkingen en andere dossierinformatie. Deze vallen echter niet onder microdata en hierbij zal het CBS dus ook niet optreden als bevoegd orgaan. Het is onbekend of en in hoeverre de IND zich in die gevallen kan wenden tot een andere instantie voor de aspecten van het bevoegd orgaan, die niet door het CBS worden opgepakt.

Mocht de IND in voorkomende gevallen toch gebruik willen maken van bijstand door het CBS, dan zal dat op incidentele basis gebeuren. Hiervoor hoeven dus geen structurele afspraken of werkwijzen te worden gemaakt om compliant te zijn. Het ligt voor de hand om het Woo-cluster, eventueel met ondersteuning van O&A (gezien de ervaring daar met de begeleiding van extern onderzoekers), hier voortouw in te laten nemen.

4.3.2 *Personele gevolgen*

De hierboven beschreven aanpassingen die nodig zijn voor compliance met de DGA brengen weinig structurele werklast met zich mee. Het Woo-cluster schat dat het aantal informatieverzoeken dat op grond van artikel 5.7 Woo wordt beoordeeld (met of zonder inwilliging tot gevolg) varieert tussen de drie en vijf per jaar. Uiteraard kan dit sterk fluctueren, en met toegenomen bekendheid van de DGA is niet ondenkbaar dat dit aantal in de toekomst kan toenemen.

De verwachte toegenomen werklast bij het Woo-cluster van compliance aan de DGA is dan ook zeer klein en kan binnen de bestaande capaciteit worden opgevangen. Wel geeft het Woo-cluster aan momenteel al erg krap te zitten in personele bezetting (bestaande uit 5 Woo-juristen) en dat termijnen vaak niet worden gehaald door het grote aantal verzoeken. Daarbij komt dat ook voor de Who uit deze personele capaciteit moet worden geput.

Ook voor O&A geldt dat er werklast bij komt, bijvoorbeeld met het uitleggen van de gebruikersvoorwaarden aan onderzoekers, het beschrijven van metadata voor het overzicht bij het KOOP of het gebruik maken van de verwerkingslocatie bij het CBS. Ook hier geldt dat de precieze extra werklast erg kan fluctueren, maar dat het niet in de buurt komt van een hele fte en derhalve binnen de bestaande capaciteit kan worden opgevangen. De inspanningsverplichting die zich kan voordoen om namens een externe onderzoeker bij aanvragers toestemming te vragen om hun aanvraagdossier in te zien, kan ook meer druk op de capaciteit bij O&A tot gevolg hebben. Dit zou namelijk verzoeken betreffen die voorheen zouden worden afgewezen, terwijl met deze bepaling dus een extra stap erbij kan komen voordat een verzoek wordt afgewezen of verder behandeld.

Ook voor persvoorlichting of het archief zijn er geen personele consequenties.

4.3.3 *ICT-aanpassingen*

Er moet een beslissing worden genomen of de IND gebruik wil maken van de mogelijkheid die de DGA biedt om vergoedingen te vragen voor ingewilligde verzoeken tot gegevens voor hergebruik. Indien besloten wordt om dat te doen (en de lagere regelgeving daarvoor gemaakt is – zie paragraaf 3.2.8) zal er een betaalsysteem moeten worden gekozen, zoals bijvoorbeeld facturatie. De berekening van de kosten moet in overeenstemming zijn met de DGA, en informatie daarover zullen toegelicht moeten worden op de IND-website en via het KOOP.

4.3.4 *Gevolgen voor handhaving*

Er is geen sprake van handhaving zoals dat het geval is bij verblijfsprocedures. Wel dient er een vorm van handhaving te zijn op de naleving van de voorwaarden in de gevallen dat onder de DGA inzage wordt geboden tot gevoelige informatie. Vooral in gevallen dat een verwerkingsovereenkomst (meer dan gewoonlijk) leunt op de waarborg van controle ná verwerking maar vóór publicatie door de onderzoeker in kwestie, is belangrijk dat een daartoe geschikte afdeling van de IND binnen de afgesproken termijnen de gelegenheid krijgt om het werk inhoudelijk te controleren. Dit betekent dat de IND bij het toestaan van inzage ook intern afstemt welk team binnen welke periode klaar staat en in staat is om die controletaak op zich te nemen. Dit brengt slechts een kleine personele impact met zich mee, maar levert wel een risico op.

De DGA kent geen aparte bepalingen voor de omgang door openbare lichamen met ingediende oneigenlijke verzoeken. Aangezien de Woo de grondslag is voor een verzoek op grond van de DGA, zijn voor oneigenlijke verzoeken de middelen van toepassingen die de Woo biedt. Het is in die gevallen dan ook aan het Woo-cluster om hiermee om te gaan en daarvoor de bij de Woo gebruikelijke stappen te ondernemen.

4.3.5 *Gevolgen voor communicatie*

Er is voor de IND geen wettelijke verplichting of praktische noodzaak om gedetailleerde informatie over de DGA te vermelden. Hiervoor is het voldoende om te verwijzen naar de betreffende informatie op het CIP (data.overheid.nl), dat die informatie dient te bevatten (artikel 5, lid 1 DGA). Een dergelijke verwijzing kan komen op de informatiepagina's over de Woo/Who en van Extern onderzoek van de IND-website en moet worden aangebracht door afdeling Communicatie.

4.3.6 *Financiële gevolgen van de DGA*

Gezien de in dit hoofdstuk genoemde impact, worden de financiële gevolgen van compliance aan de DGA in eerste instantie als nihil geschat. De gevolgen zullen

voornamelijk bestaan uit toegenomen druk op de capaciteit in termen van fte, als er veel of omvangrijke verzoeken onder de DGA zullen worden ingediend. Mocht de IND gebruik willen maken van ondersteuning door het CBS in de vorm van een dataroom bij het CBS, dan zal het CBS kosten factureren bij de IND en niet bij de hergebruiker (zie paragraaf 4.3.1.4). Het eventuele vragen van vergoedingen aan hergebruikers zou de kosten voor een deel kunnen dekken.

4.4 Menselijke maat en doenvermogen

Ten aanzien van de aandachtspunten voor de menselijke maat en het doenvermogen van de verzoekers wordt in deze impactanalyse opgemerkt dat het hier niet gaat om aanvragers van verblijfsvergunningen of verzoekers om naturalisatie. Dat zijn de normale doelgroepen van de IND voor een beoordeling van de in achtneming van de menselijke maat of een doenvermogenstoets. De doelgroepen van de Who (commerciële partijen, burgers en onderzoekers) en DGA (wetenschappers, journalisten en andere onderzoekers) verkeren niet zozeer in een afhankelijkheidsrelatie met de IND. Ook kan van hen redelijkerwijs verwacht worden dat zij goed in staat zijn om de procedures rondom de Who of DGA tot zich te nemen. In deze impactanalyse wordt van een nadere beschouwing van de menselijke maat en doenvermogen daarom afgezien.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat er een soort van zorgplicht zit ingebouwd in de Who. De verzoeker moet namelijk door de IND geholpen worden met zijn verzoek om hergebruik, onder andere als het verzoek onvoldoende duidelijk is of als het is verstuurd naar het verkeerde bestuursorgaan. Indien de IND dit inregelt, wordt een verzoeker op deze wijze door de IND ondersteund bij het indienen van zijn Who-verzoek. Een dergelijke zorgplicht is niet nadrukkelijk opgenomen in de DGA, echter geldt dat wel dat de Woo (die de grondslag biedt voor werking van de DGA) voorschrijft dat een bestuursorgaan in overleg moet treden met de verzoeker als diens verzoek onvoldoende is gespecificeerd (artikel 4.2a).

5 Implementatie van de Who en de DGA

Dit hoofdstuk gaat in op implementatie van de Who en de DGA binnen de IND. Eerst wordt antwoord gegeven op de vraag binnen welke termijn de IND kan voldoen aan de Who en de DGA. Daarna wordt ingegaan op de kansen, risico's, knelpunten en randvoorwaarden die zijn te verwachten bij de uitvoering van de Who en DGA door de IND.

5.1 Implementatietraject

Voor het implementeren van ZON-regelgeving is het binnen de IND gebruikelijk dat allereerst een opdrachtgever wordt gezocht. Zeer waarschijnlijk zal dat in dit geval de directeur SBJZ zijn. De opdrachtgever dient vorm te geven aan de implementatie. De opdrachtgever kan voor de implementatie bij de afdeling BIS vragen om projectondersteuning in de vorm van een projectleider en/of projectmedewerkers via het Multi Disciplinair Intake Team van BIS.

De implementatie kost doorgaans minimaal zes maanden. De implementatie is ook afhankelijk van randvoorwaarden en de keuzes die gemaakt worden. Indien er bijvoorbeeld wordt gekozen voor een IV-oplossing voor de Who, dient er rekening te worden gehouden met de implementatietermijn en de beschikbare ontwikkel- en bouwcapaciteit hiervoor.

Het is belangrijk te benadrukken dat compliance aan de Who en de DGA niet enkel een verantwoordelijkheid is van de directie SBJZ of een andere IND-directie. Het vereist een holistische aanpak die IND-breed wordt uitgevoerd. Compliance heeft invloed op veel verschillende onderdelen van de IND en kan niet alleen opgelost worden door (het Woo-cluster van) SBJZ. Daarom is het cruciaal om samenwerking tussen afdelingen te waarborgen en integrale processen op te zetten die zorgen voor consistente naleving van de wetgeving door de hele organisatie. Dit is niet alleen essentieel voor de naleving van de Who en de DGA, maar ook voor de bredere implementatie van transparantie en verantwoordingsplicht binnen de Rijksoverheid.

5.2 Kansen

Er worden ten aanzien van de Who weinig kansen gezien voor de IND. Mogelijk gaat een commerciële partij in de toekomst een data-product maken, waarmee gebruikers van dat product goed geïnformeerd worden over migratie, en wellicht zelfs beter dan de IND dat zelf op dit moment kan. Er zijn derhalve wellicht kansen op het gebied van publieksvoorlichting.

Ten aanzien van de DGA ontstaat er wellicht de mogelijkheid om de samenwerking met het CBS te versterken wanneer het gaat om het gebruikmaken van de faciliteiten die het CBS biedt voor extern onderzoek met IND-data. Ook kan de expertise van het CBS benut worden aan de voorkant van een extern onderzoekstraject, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een nieuwe Geheimhoudingsovereenkomst. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat het CBS kosten in rekening brengt voor haar medewerking.

5.3 Risico's

5.3.1 *Onbekend maakt onbemind*

De Who is tot dusver relatief onbekende wetgeving. Slechts weinigen kennen de mogelijkheden van deze wet en dat er op dit moment al een verzoek om hergebruik

bij de IND kan worden ingediend. Een risico is dat het inrichten van een werkproces en procedure voor verzoeken om hergebruik op zichzelf verzoeken om hergebruik zal aanmoedigen bij (potentiële) verzoekers en derhalve dus werk genereert voor de IND dat er nu nog niet is.

Dit gaat ook op voor de DGA. Wanneer de IND na een ingewilligd DGA-verzoek inzage biedt in gevoelige informatie (bijvoorbeeld via het bieden van inzage in dossiers van aanvragers, dan moet dit beschreven worden en bekend worden gemaakt op het Nationaal Dataportaal. Dit is op zichzelf al gevoelige informatie en kan precedent in de hand werken (en dus leiden tot andere onderzoeken die toegang tot vergelijkbare informatie willen).

Aanvullend hierop is het van belang om aan te geven wat de risico's zijn als de IND (vooralsnog) niet compliant blijft aan deze wetgeving. Die zijn waarschijnlijk klein omdat de aantallen, ondanks eventuele toegenomen bekendheid, gering zullen zijn. Er bestaat dan een kleine kans dat Who-verzoeken niet herkend worden en derhalve niet (op de juiste wijze) afgehandeld worden. Dat kan naast eventuele klachten en (rechterlijke) dwangsommen leiden tot bezwaar en beroep, waar de IND door de rechter wordt gewezen op foutieve afhandeling en de opdracht krijgt om het beter te doen. Enige reputatieschade is dan mogelijk. Het uitblijven van een voor Who-verzoeken ingerichte procedure en een ingericht werkproces kan tot gevolg hebben dat de IND, als ze binnenkomen, niet klaar is om Who-verzoeken af te handelen en dat dan op dat moment geregeld moet worden. Mocht het dan een inwilliging worden, dan is de IND niet klaar om de gegevens te leveren en moet ook dit op dat moment worden geregeld. Dit kan bestaande processen verstoren en komt de snelheid van afhandeling niet ten goede.

5.3.2

Tekort aan capaciteit bij Woo-cluster, meer kans op dwangsommen

Vooralsnog is de inschatting dat van beide regelingen slechts weinig gebruik gemaakt zal worden. Dit is althans het beeld op het moment van schrijven – terwijl beide regelingen al ruimschoots van kracht zijn. De impact op het Woo-cluster van de Who is in eerste instantie dan ook naar verwachting gering. Er zijn namelijk thans nog geen Who-verzoeken ingediend. Echter als de procedure is ingericht en naarmate deze bekender wordt, bestaat de kans dat de procedure ook benut gaat worden en dat er meer verzoeken om hergebruik worden ingediend. Als dit gebeurt neemt de impact van de Who op het Woo-cluster toe. Dit geldt ook voor de DGA. Mocht het aantal DGA-verzoeken in de toekomst toenemen, dan geldt dat ook voor de capaciteitsdruk op de afdelingen, waaronder naast het Woo-cluster ook O&A, die verzoeken behandelen.

Dit risico is aanwezig, temeer omdat het Woo-cluster momenteel al moeite heeft met de huidige voorraad aan af te handelen verzoeken. Daarbij maakt het weinig uit of een eventuele toekomstige toename aan Who- en DGA-verzoeken kansrijk is of niet, aangezien beide bezwaar- en beroepsmogelijkheden kennen die druk leggen op het Woo-cluster. Momenteel zorgt de relatief hoge druk op het Woo-cluster ervoor dat termijnen moeilijk worden gehaald, met als gevolg dat bestuurlijke dwangsommen in zicht komen. Dit risico wordt groter als het werk van Woo-cluster meer en complexer wordt als gevolg van de Who en DGA.

5.3.3

Ontbreken van lagere regelgeving waaronder AMvB's

In Artikel 5, lid 3, 4, 5 en 6 Who wordt aangegeven dat er gedelegeerde regelgeving door middel van AMvB's van kracht kan worden. Tot op heden bestaat er geen

gedelegeerde regelgeving die op artikel 5 Who is gebaseerd.⁹² De in lid 3, 4, 5 en 6 genoemde AMvB's ontbreken dan ook. De IND hoeft hier dus nu nog niet aan te voldoen. Indien deze AMvB's er wel komen, dan dient de IND de inhoud ervan alsnog te implementeren.

Bij de DGA ontbreekt nog de lagere regelgeving in de vorm van een uitvoeringsbesluit en uitvoeringsregeling. Die komt nog en heeft wellicht nog nadere gevolgen die nu nog niet onderzocht zijn. Voor wat betreft de DGA is alleen de al van kracht zijnde uitvoeringswet meegenomen. Ook ontbreekt de AMvB van artikel 6 DGA. Zolang deze er niet is kan de IND geen vergoeding vragen aan hergebruikers voor de afhandeling van hun geslaagde DGA-verzoek, mocht de IND dat willen.

5.3.4 *Ruimere voorwaarden voor het inzien van gevoelige informatie*

Hoewel de DGA op zichzelf niet gaat over het afwegingskader om al dan niet informatie voor hergebruik beschikbaar te stellen, is wel denkbaar dat het normenkader met de komst van de DGA die afweging doet veranderen in het voordeel van de aanvrager. Zo schrijft de DGA in meer detail dan het geldende juridische kader voorheen deed, voorwaarden voor hergebruik voor. Ook kan de DGA het uitgangspunt van de afweging verschuiven van de vraag "mag dit", naar "moeten faciliteren, tenzij". De tekst van de DGA dwingt overheidsinstanties zodoende om actief te onderzoeken hoe (en met welke beschikbare waarborgen) verzoeken kunnen worden ingewilligd, hetgeen op termijn ook de heersende interpretatie van de grondslag (artikel 5.7 Woo) kan doen veranderen. Indien deze trend materialiseert, kan dat een risico betekenen voor de IND in de zin dat het Woo-cluster een nieuwe interpretatie van de Woo zich eigen moet maken en dat meer verzoeken zullen moeten worden behandeld, wat ook bij andere IND-afdelingen meer capaciteit kost.

5.3.5 *Onvoorziene mogelijkheden tot gebruik van de verstrekte informatie*

Het is niet op voorhand te voorzien voor welke doeleinden hergebruikers de aan hen verstrekte of ter inzage geboden informatie zullen gebruiken. De informatie die vanuit de Who wordt gedeeld is al openbaar gemaakt en op zichzelf niet spannend. Eventuele schade van onvoorziene mogelijkheden zijn hier beperkt. De informatie die in het kader van de DGA ter inzage is geboden, is niet openbaar en kan gevoelig zijn. Resultaten hiervan komen in wetenschappelijke rapporten of journalistieke stukken terecht. Ondanks de waarborgen zoals verificatie van hetgeen is geschreven, kan dat toch leiden tot ongewenste uitkomsten, waar bijvoorbeeld de IND of de minister van AenM op moet reageren.

Specifieke aandacht van IV gaat nog uit naar algoritmes en AI-modellen die gebruik maken van overheidsdata. Deze moeten verklaarbaar en transparant zijn om misbruik te voorkomen en ethische richtlijnen te waarborgen.

5.3.6 *Schending van afspraken door hergebruikers*

Met de hergebruikers worden afspraken gemaakt over het hergebruik. Deze kunnen echter ook worden geschonden. Dit geldt zowel bij de Who als de DGA. Een dergelijke situatie roept per geval de vraag op hoe daarop dient te worden opgetreden.

Bij de Who gaat het niet zozeer om het hergebruik van de data zelf, die is immers openbaar. Ook al kan de IND wel wat vinden van hoe data van de IND wordt hergebruikt. Het gaat bij de Who vooral om het nakomen van de voorwaarden die

⁹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2024-06-19/0/HoofdstukIII/Paragraaf3.1/Artikel5/informatie>, geraadpleegd op 22 september 2025.

de IND aan het hergebruik heeft gesteld, in geval van een ingewilligd Who-verzoek. Deze voorwaarden kunnen worden geschonden en dan dient de IND te handhaven.

Hoewel bij de DGA de geheimhoudingsovereenkomst voorziet in maatregelen in een dergelijk geval, kan het in de praktijk moeilijk en tijdrovend zijn om die effectief in te zetten. Bovendien geldt dat, omdat het gaat om gevoelige (persoons)gegevens, het kwaad dan al is geschied. Dit kan in potentie zware gevolgen hebben voor de reputatie van de IND jegens de datasubjecten. In gevallen dat de hergebruiker het niet eens is met het oordeel van de IND dat er een schending is van de afspraken, kan getouwtrek over maatregelen ook reputatieschade opleveren onder een netwerk van onderzoekers.

Hieraan gerelateerd is ook het risico dat werkafspraken bij een lopend traject voor inzage zijn vergeten of moeilijk terug te vinden tegen de tijd dat een onderzoeker diens werk moet voorleggen voor inhoudelijke controle (een belangrijke waarborg in veel gevallen). De periode tussen het verkrijgen van informatie voor inzage en de eindfase van het onderzoek (waar de controle moet plaatsvinden), kan soms maanden, zo niet jaren duren. Het is niet ondenkbaar dat de inhoudelijke expert die bij de IND was aangewezen aan het begin van het traject niet meer op die functie zit wanneer de check moet plaatsvinden. Als gevolg moet een nieuwe medewerker in korte tijd op de hoogte worden gebracht, wat een risico vormt voor de alertheid op de inhoud en overeengekomen voorwaarden.

5.3.7 *Langer wachten met compliance*

Zowel de Who als de DGA zijn al langere tijd van kracht, zonder dat de IND hier compliant aan was. Zoals aangegeven zijn er tot nu toe niet of nauwelijks verzoeken geweest die volgens deze nieuwe kaders moeten worden afgehandeld, echter maakt het niet ingericht hebben van een afhandelingskader op zichzelf al dat de IND niet compliant is. Hoewel de IND zeker niet de enige uitvoeringsorganisatie is waar dit voor geldt en de IND duidelijk ook andere prioriteiten heeft op haar kerntaak tijdig en zorgvuldig beslissen op aanvragen, bestaat er geen vraag of de IND compliant moet worden aan de Who en DGA. *Compliance* is immers één van de strategische prioriteiten uit het IND-jaarplan voor 2026.⁹³ Wel toont de verlate actie op dit vlak de praktische werkelijkheid dat de snelheid van *compliance* ook bovenal een bestuurlijke vraag is. Naarmate de IND nog (veel) meer tijd neemt om compliant te worden, kan dat een groter risico vormen.

5.3.8 *Specifieke risico's vanuit IV*

IV signaleert in het kader van de Who nog een aantal specifieke risico's, te weten:

- Onvoldoende uniforme datadefinities en het gebruik van niet-open formats bemoeilijken het hergebruik van gegevens. Dit kan leiden tot inconsistenties en verwarring bij hergebruikers.
- Classificatie, auteursrechten en hergebruiklicenties zijn op dit moment niet consistent geïntegreerd in de IV-systemen van de IND. Dit kan leiden tot juridische onzekerheid bij het delen van gegevens.
- De huidige ontsluiting van gegevens (via portalen, API's) voldoet niet altijd aan WCAG (2.1 AA), wat de toegankelijkheid voor mensen met beperkingen beperkt. Dit kan een compliance-risico zijn.
- Verantwoordelijkheden en beleid voor opensource (buiten sourcing/inkoop om) zijn onvoldoende uitgewerkt. Dit kan leiden tot inconsistent beheer van opensource-initiatieven en risico's bij het gebruik van externe software.

⁹³ IND, Jaarplan 2026, p. 4.

- Metadata over hergebruik, licenties en actualiteit is vaak onvolledig of niet machine-leesbaar. Dit maakt het moeilijk om gegevens correct en consistent toegankelijk te maken.
- Het openstellen van gegevens en gebruik van opensourcesoftware vergroot de transparantie, maar brengt ook informatiebeveiliging- en privacy-risico's met zich mee. Er is onvoldoende controle over hoe deze gegevens worden gedeeld.
- Contracten en licenties van leveranciers kunnen het hergebruik van gegevens beperken of leiden tot te grote afhankelijkheid van een bepaalde leverancier. Dit maakt het moeilijk om volledig over te stappen naar open standaarden.
- Er ontbreekt een integraal inzicht in de Who-compliance, WCAG-compliance, en licentiebeheer van de gegevens die de IND publiceert. Dit kan leiden tot compliance-problemen die moeilijk te traceren zijn.
- Er is onzekerheid over het openbaar maken van de broncode van software die met publieke middelen is ontwikkeld. De juiste licentie en beveiliging zijn essentieel.
- Duidelijke processen voor dataretentie en verwijdering zijn nodig om ervoor te zorgen dat de IND voldoet aan de AVG, Archiefwet en de Who. Onjuiste retentie kan risico's met zich meebrengen. Daarbij telt bovendien mee dat zo lang er in de Selectielijst JenV geen bewaartermijn is opgenomen met betrekking tot de gegevens die zijn verstrekt in Who-verzoeken, er geen juridische grondslag is om dergelijke data te kunnen vernietigen.
- IV maakt zich zorgen over de gegevens die al worden gedeeld met derde partijen, zoals het CBS (migratiestatistieken e.d.) en het Nationaal Archief (overgebrachte vreemdelingen-/naturalisatiedossiers e.d. met daarin (bijzondere) persoonsgegevens). De gegevens worden gedeeld voor specifieke doeleinden, maar de Who vereist breder hergebruik van deze gegevens. Dit roept juridische risico's op als deze gegevens via de Who ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen gaan worden dan oorspronkelijk was toegestaan. Het hergebruik kan de doelbinding schenden, waardoor het niet in lijn is met de oorspronkelijke afspraken met bijvoorbeeld het CBS of het Nationaal Archief, en wet- en regelgeving zoals de AVG.

5.4 Knelpunten

5.4.1 *Capaciteit Woo-cluster*

Het zwaartepunt van de uitvoering van de Who en de DGA wordt in deze impactanalyse neergelegd bij het Woo-cluster van SBJZ. Het Woo-cluster heeft een kleine personele capaciteit die door omstandigheden momenteel niet volledig kan worden benut. Dit is een knelpunt voor compliance aan de Who en de DGA.

5.5 Randvoorwaarden voor implementatie

5.5.1 *Randvoorwaarden voor de Who*

- Er dient een strategische keuze te worden gemaakt over hoe informatief de IND wil zijn over de Who-verzoeken.
- De IND dient in het kader van de Who een keuze te maken of een beslissing op een verzoek om hergebruik mondeling of schriftelijk wordt genomen.
- De IND dient een keuze te maken welke niet-verplichte voorwaarden (artikel 6, lid 4 Who) de IND wil stellen in geval van ingewilligde verzoeken om hergebruik.
- De IND dient een keuze te maken of de voorwaarden voor hergebruik in de vorm van versievrije standaardlicenties worden vastgelegd of op een andere manier.

- De IND dient een keuze te maken welke afdeling de Who-verzoeken gaat behandelen. Daarnaast dient er een keuze te worden gemaakt hoe het proces na inwilliging van een Who-verzoek verloopt. Een onderverdeling kan zijn dat documenten via het Woo-cluster gaan, statistieken/gegevenssets via BIC en opensourcesoftware via IV. Of wellicht is het beter om de coördinatie van dit alles via het Woo-cluster te laten verlopen en dat BIC en IV aanleveren aan het Woo-cluster.
- Welke afdeling de Who ook gaat uitvoeren, deze dient voldoende capaciteit hiervoor beschikbaar te hebben. Dit is zeker het geval als Who-verzoek vaker gaan voorkomen.
- Er dient een keuze te worden gemaakt: of Who-verzoeken maken gebruik van de bestaande procedure in INDiGO voor Woo-verzoeken totdat er een dusdanig groot aantal Who-verzoeken zijn dat er een eigen procedure nodig is, of Who-verzoeken krijgen direct een eigen procedure in INDiGO (of er wordt gewacht op TIV).
- Een soortgelijke keuze dient te worden gemaakt over een eventuele Who-mailbox: of Who-verzoeken worden ingediend via de Woo-mailbox of er komt een aparte mailbox waar verzoekers hun Who-verzoek naartoe kunnen sturen.
- Aanvullend hierop dient er voor Who formeel een digitaal kanaal te worden aangewezen. Ook moet worden nagegaan of de mandaatbesluiten voldoen.
- Er dient te worden besloten of de Who een eigen webpagina krijgt op ind.nl of dat de Who op de Woo-pagina wordt toegevoegd.
- Er dient worden besloten hoeveel inspanning de IND gaat verrichten op het voor hergebruik mogelijk te maken (en te controleren in hoeverre dat al het geval is) van reeds gepubliceerde documenten (en gegevenssets). Mogelijk kan die inspanning beter gericht worden op de nog te ontwerpen en te vervaardigen documenten (en gegevenssets) in het kader van *open by design*. Indien ervoor gekozen wordt om ook reeds gepubliceerde documenten (en gegevenssets) voor hergebruik geschikt te maken, betekent dit meer werk voor DV (en wellicht IV) en zijn er mogelijk kosten die op voorhand niet zijn in te schatten. Wanneer iets een onredelijke inspanning vraagt van de IND, is hierbij relevant. Dit moet ook nog in een afwegingskader worden vastgelegd.
- Er dient een keuze te maken hoe en door wie de voorwaarden door de IND zijn gesteld aan het hergebruik (na een ingewilligd Who-verzoek) worden gehandhaafd.

5.5.2 Randvoorwaarden voor de DGA

- Het dient binnen de IND bekend worden dat DGA-verzoeken die eventueel elders binnenkomen, door het Woo-cluster formeel moeten worden afgedaan. Tussen het Woo-cluster en directies die beschikken over de informatie die via DGA-verzoeken wordt opgevraagd, moeten duidelijke werkafspraken worden gemaakt die het Woo-cluster in staat stellen tot uitvoering van de DGA.
- Er dienen door het Woo-cluster goede werkafspraken gemaakt te worden met het CIP, BIC en eventueel APM voor wat betreft DGA-verzoeken die via het CIP aan de IND worden toegezonden.
- De standaard geheimhoudingsovereenkomst dient te worden aangescherpt voor inzage in gevoelige data op grond van de DGA, vooral op het vlak van doorgifte. Daarbij dient ook nadrukkelijk te worden nagedacht over de handhaving van de afspraken en de gevolgen van het schenden hiervan.
- Er moet structureel worden bijgehouden onder welke voorwaarden welke informatie wordt aangeboden ter inzage, om het principe van non-

discriminatie te garanderen. Per ingewilligd verzoek moeten de metadata (format, omvang en voorwaarden) aan het CIP worden aangeleverd.

- Er moet worden besloten of de IND gebruik wil maken van de mogelijkheid om vergoedingen te vragen voor het bieden van inzage op grond van de DGA.

6 Eindconclusie

De IND is nagenoeg niet compliant aan de Who. Hiervoor moeten verschillende werkprocessen worden ingericht en keuzes worden gemaakt. De DGA levert in de praktijk weinig nieuwe verplichtingen op, hieraan is de IND al bijna compliant. Kosten voor compliance aan de DGA en Who zijn verwaarloosbaar tot klein. De implementatie van beide wetten kost naar verwachting minimaal zes maanden. De precieze implementatietermijn is afhankelijk van keuzes die worden gemaakt. Als er bijvoorbeeld wordt gekozen IV-oplossing voor de Who, dient er rekening te worden gehouden met de implementatietermijn en de beschikbare ontwikkel- en bouwcapaciteit hiervoor.

Indien ervoor wordt gekozen om Who-verzoeken en DGA-verzoeken bij het Woo-cluster van SBJZ te beleggen, hetgeen logisch is gelet op het type werkzaamheden dat voortvloeit uit deze wetten, krijgt het Woo-cluster er hoe dan ook werklast bij. Het Woo-cluster heeft nu al moeite met het bijhouden van de voorraad aan Woo-verzoeken. De precieze extra werklast is misschien op korte termijn niet hoog, maar kan toenemen en fluctueren, afhankelijk van het aantal Who- of DGA-verzoeken. Daarnaast is er ook impact voor de (structurele) werklast van O&A (extern onderzoek), BIC, IV en afdeling Communicatie.

Voor de implementatie van de Who en de DGA kan de opdrachtgever een beroep doen op projectondersteuning van BIS. Er dienen bij implementatie een aantal randvoorwaarden in ogenschouw te worden genomen. Deze zien vooral op keuzes die gemaakt dienen te worden op het gebied van de inrichting van het werkproces van de afhandeling van verzoeken om hergebruik en eventuele daaropvolgende inwilliging. De tijd die de implementatie kost duurt minimaal zes maanden.

Uitvoering geven aan beide wetten maakt het werk van de IND weer iets complexer. Hier staat tegenover dat toegenomen transparantie en de mogelijkheid tot hergebruik van IND-informatie ook een bredere, maatschappelijke waarde kan hebben (zolang deze niet op gespannen voet staat met de bescherming van persoonsgegevens).

Hieronder volgt achtereenvolgens de eindconclusie ten aanzien van compliance aan de Who en DGA.

6.1 Eindconclusie ten aanzien van de Who

De Who is sinds 2015 van kracht en is in 2024 herzien als gevolg van de inwerkingtreding van de Europese Open data richtlijn. Ondanks de lange tijd dat deze wet in werking is, is de IND voor een groot deel niet compliant aan de Who. Het gaat dan om de volgende voor de IND relevante onderdelen van de Who:

- Er is binnen de IND geen werkproces ingericht voor het ontvangen van en het beslissen op verzoeken om hergebruik (inclusief eventueel bezwaar en (hoger) beroep en beroepen tegen niet tijdig beslissen). Evenmin is er een werkproces voor het (herhaaldelijke) verstrekken van informatie ingericht, mocht een verzoek om hergebruik worden ingewilligd.
- Er is nog geen elektronisch kanaal aangewezen voor deze Who-verzoeken. Ook is de Who nog niet meegenomen in de mandaatbesluiten.
- De IND heeft nog geen uitvoeringsbeleid op de vraag wanneer er sprake is van een onredelijke inspanning om documenten voor het doel van hergebruik te bewerken. Die vraag gaat op voor aanvragen voor hergebruik

van documenten die in een andere vorm dan waarin ze aanwezig zijn binnen de IND, beschikbaar moeten worden gesteld.

- De IND heeft geen keuze gemaakt of en welke voorwaarden de IND stelt aan het hergebruik van haar openbaar gemaakte gegevens. Ook zijn er geen voorwaarden voor hergebruik opgesteld of vastgelegd, al dan niet in versievrije standaardlicenties.
- De IND voldoet niet volledig aan de inspanningsverplichting om documenten te ontwerpen en te vervaardigen op een manier die openheid en hergebruik van die documenten faciliteert en gemakkelijk maakt.
- Wanneer het gaat om computerprogramma's (software) die de IND zelf ontwerpt of vervaardigt of laat ontwerpen en vervaardigen, voldoet de IND niet aan de Who.

Dat de IND voor een groot deel niet compliant is aan de Who heeft nog niet tot problemen geleid. Er zijn namelijk tot op heden nog geen Who-verzoeken ingediend. Het risico bestaat echter wel dat er in de nabije toekomst Who-verzoeken zouden kunnen worden ingediend, terwijl de IND daar nog niet op is ingericht. De verwachting is echter dat het aantal van dergelijke verzoeken beperkt blijft.

Om ervoor te zorgen dat de IND alsnog compliant wordt aan de Who, is het onder meer nodig dat er een procedure en werkproces wordt ingericht voor het behandelen van Who-verzoeken en voor de gegevenslevering na inwilliging van een verzoek. Dit heeft met name gevolgen voor het Woo-cluster van BSJZ. De impact op het Woo-cluster van SBJZ is naar verwachting gering. Het heeft in eerste instantie, behoudens opleiding van medewerkers, dan ook nauwelijks personele gevolgen. Echter zodra de procedure is ingericht en naarmate deze meer bekend wordt, bestaat het risico dat de procedure ook benut gaat worden en dat er (meer) verzoeken om hergebruik worden ingediend. Als dit gebeurt neemt de impact van de Who op het Woo-cluster toe. De huidige capaciteit van het Woo-cluster vormt dan een knelpunt. Als dit knelpunt zich voordoet moeten de personele gevolgen voor het Woo-cluster worden herzien. Dit om bijvoorbeeld een risico op dwangsommen te voorkomen.

Een inwilliging van een Who-verzoek heeft ook gevolgen voor de directies die eigenaar zijn van de gevraagde gegevens, waaronder BIC, IV en SBJZ. Zij dienen de gevraagde gegevens van duiding te voorzien en aan te leveren bij het Woo-cluster. Ook dienen zij betrokken te worden bij het opstellen van voorwaarden voor hergebruik. Ook hier is echter in eerste instantie nauwelijks personele impact voorzien.

Voor DV ligt er nog een rol bij het voldoen aan de voorschriften voor ontwerp en vervaardiging van documenten. Dat ziet zowel op al gepubliceerde documenten alsnog te ontwerpen documenten. Daarbij kan aangesloten worden op de al lopende trajecten die zorgen dat de publieke informatie (inclusief documenten) van de IND onder andere op een toegankelijke manier worden aangeboden en voldoen aan richtlijnen uit digitale wetgeving. Hierbij moet worden opgemerkt dat indien ervoor gekozen wordt om ook reeds gepubliceerde documenten (en gegevenssets) voor hergebruik geschikt te maken, dit de impact op DV (en wellicht IV) vergroot en dat dit mogelijk kosten met zich meebrengt die op voorhand niet zijn in te schatten. IV dient haar Opensourcebeleid opnieuw te bekijken in het licht van de Who en wellicht ook haar Sourcingstrategie. IV benoemt daarbij nog een aantal specifieke risico's die ten tijde van de implementatie aandacht behoeven.

De impact van de implementatie van Who-verzoeken op IV is klein. Deze impact is ook afhankelijk van de oplossing die wordt gekozen: meeliften op de IV-voorziening

van de Woo of een nieuwe IV-voorziening bouwen in INDiGO en/of TIV. Het gaat dan om een kleine aanpassing. De gevolgen voor de handhaving zijn gering en zien op het naleven van de voorwaarden. Een risico bestaat dat voorwaarden worden geschonden. Tot slot zijn ook de gevolgen voor communicatie te overzien.

De financiële gevolgen voor de IND om compliant te zijn aan de Who zijn verwaarloosbaar tot klein. Er zijn vooralsnog geen personele kosten voorzien en de incidentele IV-kosten bedragen, indien hiervoor wordt gekozen, maximaal 500.000 euro.

Van Who wordt geen impact verwacht op de primaire processen van RVN en A&B.

De randvoorwaarden voor implementatie zien vooral op keuzes die in het kader van de Who gemaakt moeten worden, zoals welke afdeling Who-verzoeken gaat afhandelen en hoe het werkproces na inwilliging zal verlopen. Een andere belangrijke keuze is wat te doen met de al gepubliceerde openbare documenten. In hoeverre wil de IND zich inspannen om ook hier (indien nog nodig) hergebruik mogelijk te maken is dan de vraag.

6.2

Eindconclusie ten aanzien van de DGA

De Uitvoeringswet DGA is sinds november 2024 van kracht, echter zijn er vooralsnog (voor zover bekend) bij de IND geen verzoeken gedaan expliciet op grond van de DGA. De IND is nog niet volledig compliant aan de DGA, maar de bestaande processen dekken al een groot deel van de eisen. Voor compliance aan de DGA kan grotendeels worden aangesloten op de bestaande werkwijze bij Woo-verzoeken (in het bijzonder verzoeken op grond van artikel 5.7 Woo). Het ligt dan ook voor de hand om de uitvoering van de DGA bij het Woo-cluster te beleggen, waar nodig met ondersteuning van onder andere de afdeling O&A (extern onderzoek).

Om compliant te worden aan de DGA moeten de volgende processen eenmalig worden ingericht (door de volgende partijen):

- Nieuwe werkafspraken moeten worden gemaakt met KOOP, zodat aan de IND gerichte DGA-verzoeken op de juiste plaats terecht komen (Woo-cluster met Klantinzicht).
- De standaard geheimhoudingsovereenkomst (GHO) moet worden aangescherpt, onder meer op het punt van doorgifte (oftewel het gebruik van brondata op servers buiten de EU of EER). Daarbij dient ook nadrukkelijk te worden nagedacht over de handhaving van de afspraken en de gevolgen van het schenden hiervan (O&A, Privacy Office en Woo-cluster).
- Op vergelijkbare wijze moet een standaard overeenkomst worden aangescherpt voor verzoeken vanuit de journalistiek (Woo-cluster, afdeling Communicatie en Archief).
- Er moet een verwijzing naar het CIP en Woo-cluster als ingang voor DGA-verzoeken worden opgenomen op de website van de IND (afdeling Communicatie).

Per ingewilligd DGA-verzoek moeten de volgende acties eenmalig worden uitgevoerd (door de volgende partijen):

- Er moet worden bijgehouden tegen welke voorwaarden inzage wordt verleend tot welke data om het principe van non-discriminatie te garanderen. De metadata per ingewilligd verzoek (format, omvang en voorwaarden) moeten bij het CIP worden aangeleverd (Woo-cluster en O&A).

- Waar relevant bij verzoeken om inzage tot microdata moet de IND eenmalige samenwerking opzetten met het CBS om gebruik te maken een dataroom aldaar (Woo-cluster en O&A).

Tenslotte moet worden besloten of de IND gebruik wil maken van de mogelijkheid die de DGA biedt om op termijn (zodra er een AMvB is die dit mogelijk maakt) vergoedingen te vragen aan verzoekers voor het bieden van inzage.

Verzoeken om inzage in niet-openbare informatie op grond van artikel 5.7 Woo vallen in principe onder de DGA – hiervan worden er op jaarbasis drie tot vijf ingediend. Daarmee is de impact van compliance aan de DGA op de IND klein te noemen. Echter bestaat de mogelijkheid dat de DGA in bekendheid toeneemt. Ook is denkbaar dat met de meer gedetailleerde voorwaarden voor inzage in de DGA dan in de Woo, de norm van de afweging om inzage in gevoelige informatie te bieden, verschuift in het voordeel van de verzoeker. De impact van de DGA op de IND kan daarmee in de toekomst groter worden.

Hoewel de impact van compliance aan de DGA ook voor het Woo-cluster nominaal klein is, geldt dat dit team momenteel al capaciteit tekort komt om de voorraad van Woo-verzoeken goed aan te kunnen. Ondanks de relatief geringe impact van de DGA kan dit dus toch grotere uitvoeringsgevolgen hebben voor de IND. Tevens moet worden benadrukt dat capaciteit bij het Woo-cluster alleen niet voldoende is voor een goede uitvoering, maar dat het Woo-cluster per geval afhankelijk is van medewerking door de directies waar per geval de gevraagde informatie wordt beheerd.

Bijlage 1 – Open data van de IND

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de open data van de IND, geïnventariseerd ten behoeve van deze impactanalyse.

- Open data portal van de IND (<https://puc.overheid.nl/ind>)
 - Antwoorden op ingewilligde Woo-verzoeken;
 - Openbare informatieberichten en werkinstructies;
 - Openbare landenrapporten van het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal
- Website van de IND (www.ind.nl)
 - Statistieken en rapportages op de pagina Cijfers en publicaties; daarnaast: informatie over procedures, nieuwsberichten, wachttijden, organisatie en werkwijze, bereikbaarheidsgegevens
- Social media-kanalen (LinkedIn, Facebook, Instagram, X, YouTube)
 - Nieuwsberichten
- Website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl)
 - Kerncijfers Asiel en Migratie en weekcijfers asielinstroom
 - Staat van Migratie
 - Woo-index (<https://organisaties.overheid.nl/wooegegevens>)
 - Organisatiebeschrijving
 - Contactgegevens
 - Indienen Woo-verzoek
 - Contactpersoon/team Woo
- Woo-zoekportaal (<https://open.overheid.nl>)
 - Diverse documenten over de IND, niet geplaatst door de IND.
- Dataregister van de Nederlandse Overheid (<https://data.overheid.nl> en <https://data.overheid.nl/communities/open-data-migratieketen>)⁹⁴
 - Migratieketen: IND EU Documenten Beslissingen
 - Migratieketen: IND werk studie en gezin aanvragen
 - Migratieketen: IND Werk, Studie En Gezin Beslissingen
 - Migratieketen: Asiel - IND asiel beslissingen
 - Migratieketen: Asiel - IND Asiel Eerste En Volgende Aanvragen
 - Migratieketen: Asiel - IND Asylum Trends AMV's
 - Migratieketen: Asiel - IND Asylum Trends Nareiziger
 - Migratieketen: IND EU Documenten Aanvragen
- Open data portal van het CBS (<https://opendata.cbs.nl/statline>)
 - Migratiestatistieken via CBS
- Database van Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)
 - Migratiestatistieken via CBS
- EU open data portal (Data.Europa.eu)
 - Migratiestatistieken via CBS en Eurostat
- Website van de Tweede Kamer (<https://www.tweedekamer.nl>)
 - IND-informatie in Kamerstukken
- Staatscourant (Officiële Bekendmakingen.nl)
 - Openbare publicatiepunt voor de Wijzigingsbesluiten van de Vreemdelingencirculaire en Wijzigingsbesluiten van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap.
- Datalevering aan Nuffic ten behoeve van de Nuffic-website

⁹⁴ Betreft Open data van de Nederlandse overheid. Dit wordt ten behoeve van de migratieketen geplaatst door AenM.

Bijlage 2 – Niet-relevante artikelen Who/DGA

Hieronder volgen voor de volledigheid de artikelen uit de Who of de DGA die niet relevant zijn voor de IND.

Who

Artikel 2, lid 2, 3, 4 en 5 van de Who zijn niet relevant voor de IND. Deze betreffen een aanvulling op lid 1, onderdeel h of zien op overheidsondernemingen, publiek gefinancierde onderzoeksorganisaties of niet-bestuursorganen die wel een met een publieke taak belaste instelling zijn.

Artikel 3, lid 6 en 8 zijn niet relevant voor de IND. Deze leden gaan over musea en bibliotheken.

Artikel 5b is niet van toepassing op de IND. Dit artikel gaat over onderzoeksgegevens die door een publiek gefinancierde onderzoeksorganisatie in overeenstemming met de FAIR-beginselen actief beschikbaar worden gesteld voor hergebruik. De normadressaat van dit artikel is **publiek gefinancierde onderzoeksorganisatie** en volgens de definitie daarvan, in artikel 1 Who, is de IND dat niet.

Artikel 5c is ook niet relevant voor de IND. Dit artikel gaat over **dynamische gegevens**. Dit zijn volgens de Who digitale documenten die frequent of in real time worden geactualiseerd, hoofdzakelijk vanwege hun volatilititeit of omdat ze snel verouderd zijn. Artikel 2, achtste lid, van de Open data richtlijn voegt hieraan toe: 'gegevens die door sensoren zijn gegenereerd, worden doorgaans als dynamische gegevens beschouwd'.⁹⁵ En: [...] niet alle gegevens die 'nuttig' zijn om live te ontvangen, moeten ook als dynamisch gegeven worden beschouwd. Zo kan een uitdraai uit het Handelsregister over een onderneming verouderd zijn als er de volgende dag een bestuurswissel wordt ingeschreven, maar dat kwalificeert de gegevens nog niet als 'volatiel' of 'snel verouderd'. Nadat zo'n wijziging is ingeschreven, zullen de gegevens vervolgens in de regel immers lang hetzelfde blijven. Die gegevens hebben in dat opzicht een ander karakter dan bijvoorbeeld gegevens over de vraag of het buiten regent. Gelet hierop heeft de IND geen dynamische gegevens en is artikel 5c Who voor de IND niet relevant.

Artikel 6, lid 2 Who is niet relevant voor de IND aangezien de IND geen houder is van een databankenrecht.

Artikel 6, lid 6 Who is niet relevant voor de IND aangezien de IND zelf geen commerciële activiteiten onderneemt.

Artikel 7 en 8 zien op (het verbod op) zogenaamde exclusieve rechten voor hergebruik van overheidsinformatie, uitzonderingen daarop en de uitfasering van die exclusieve rechten. Met het oog op eerlijke concurrentie is het verlenen van exclusieve rechten in principe niet toegestaan, tenzij deze noodzakelijk zijn voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. Artikel 9 tot en met 9d gaan over het in rekening brengen van kosten voor hergebruik (tarifiering). Hergebruik is in beginsel gratis voor hergebruikers. Er bestaan diverse uitzonderingen op dit beginsel, maar de richtlijn maakt helder dat het gratis aanbieden van gegevens het

⁹⁵ MvT herziene Who (2024), p. 14.

uitgangspunt dient te zijn. Aangezien de IND niets doet met exclusieve rechten en tarifiering zijn deze artikelen niet relevant voor de IND.

Artikelen 10 tot en met 16 zijn niet relevant voor de uitvoering van de Who door de IND. Dit betreft de wijziging van enige wetten (artikel 10 tot en met 14a), samenloopbepalingen (artikel 14b tot en met 14d) en de slotbepalingen (artikel 15 en 16).

DGA

Vanaf artikel 10 DGA (artikel 10 t/m 38 DGA) zijn niet van toepassing op de IND. Dit betreft de hoofdstukken III t/m IX.

Hoofdstuk III (artikel 10 t/m 15) gaat over vereisten voor aanbieders van databemiddelingsdiensten, hetgeen de IND niet is. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt als uitleg van databemiddelingsdiensten (een type dienst dat nog recent is en in ontwikkeling) gesproken van een "datamarktplaats"⁹⁶ waar gegevenshouder en gegevensgebruiker aan elkaar worden gekoppeld voor commerciële doeleinden. Dergelijke doeleinden vallen buiten de taakstelling van de IND.

Hoofdstuk IV (artikel 16 t/m 25) gaan over data-altruïsme. Dit concept is niet van toepassing op overheidsorganisaties, zoals de IND. Het wordt in de DGA gedefinieerd als het vrijwillig delen van gegevens door natuurlijke of rechtspersonen voor doeleinden van algemeen belang (artikel 2 DGA, lid 16). Bij data-altruïstische organisaties wordt gedacht aan een opkomend type van 'niet-commerciële dienstverleners'⁹⁷. Het doel van dit concept in de DGA is om het beschikbaar stellen van gegevens met maatschappelijk belang te aan te moedigen (overweging 34, DGA). Daarbij worden data-altruïstische organisaties onderscheiden van overheden die al gegevens delen in het kader van hun publieke taak (overweging 35, DGA).

Hoofdstuk V (artikel 26 t/m 28) gaat over bevoegde autoriteiten en procedurele bepalingen. Specifieker gaat artikel 26 DGA over eigen gesteld aan de bevoegde autoriteiten met betrekking tot de databemiddelingsdiensten en data-altruïstische organisaties. De IND is geen van beide. Natuurlijke en rechtspersonen moeten in dat verband klachten kunnen indienen bij de bevoegde autoriteiten (artikel 27 DGA) en indien nodig om een effectief rechtsmiddel in te roepen (artikel 28 DGA).

Hoofdstuk VI (artikelen 29 en 30) regelt de oprichting van een Europees Comité voor gegevensinnovatie. Deze zal de vorm aannemen van een deskundigengroep, bestaande uit "vertegenwoordigers van de voor databemiddelingsdiensten bevoegde autoriteiten en van de voor de registratie van organisaties voor data-altruïsme bevoegde autoriteiten van alle lidstaten, het Europees Comité voor gegevensbescherming, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, Enisa, de Commissie, de kmo-gezant van de EU of een door het netwerk van kmo-gezanten aangewezen vertegenwoordiger, en andere vertegenwoordigers van relevante organen in specifieke sectoren en van organen met specifieke deskundigheid" (artikel 29, lid 1 DGA). Het Comité zal hoofdzakelijk ten doel hebben om de Europese Commissie te adviseren op onderwerpen gerelateerd aan data delen.

Hoofdstuk VII (artikel 31) gaat over internationale toegang en doorgifte op het niveau van internationale verdragen. Hierin wordt nogmaals benadrukt dat

⁹⁶ Kamerstuk 36 451, nr. 6, p. 11

⁹⁷ Uitvoeringsanalyse Digital Decade Dataregelgeving, p. 27

organisaties die onder de DGA vallen alle redelijke technische maatregelen moeten treffen om ongeoorloofde doorgifte in de zin van de DGA te voorkomen. Alleen eventuele internationale overeenkomsten kunnen daar een uitzondering op betekenen.

Hoofdstuk VIII (artikelen 32 en 33) gaat over delegatie (zie paragraaf 3.2.6) en comitéprocedure.

Hoofdstuk IX (artikel 34 t/m 38) zijn de slot- en overgangsbepalingen. Hierin staat onder meer dat het aan de lidstaten zelf is om regels omtrent sancties op inbreuken tegen verplichtingen inzake doorgifte vast te stellen. Dit ziet op natuurlijke of rechtspersoon aan wie het recht op hergebruik van niet-persoonsgebonden gegevens is verleend (artikel 5 DGA lid 14), databemiddelingsdiensten en erkende organisaties voor data-altruïsme. Artikel 35 DGA stelt dat de Europese Commissie een evaluatie moet uitbrengen voor onder andere het Europees Parlement. Artikelen 36 t/m 38 bevatten wijzigingen aan de EU Verordening 2018/1724, overgangsregelingen en de inwerkingtreding van de DGA.

Bijlage 3 – Wettelijk kader voor hergebruik van overheidsinformatie

Het wettelijk kader voor hergebruik van overheidsinformatie wordt bepaald door nationale en Europese wetgeving.

De nationale wetgeving bestaat naast de Who uit wet- en regelgeving ten aanzien van openbaar toegankelijke registers, de Woo, de Archiefwet en tot slot de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet in geval van gegevens die beschermd zijn op grond van intellectuele eigendomsrechten.

Het EU-kader bestaat uit de Open data richtlijn, de HVD-uitvoeringsverordening, de AVG voor de bescherming van persoonsgegevens, de INSPIRE-richtlijn, de DGA en de Dataverordening.

Op 19 november 2025 heeft de Europese Commissie de “Digital Omnibus” gelanceerd als onderdeel van een digitaal pakket met voorstellen om de digitale regelgeving van de EU te vereenvoudigen, met name op het gebied van AI, cyber en gegevensbescherming. De Open data richtlijn is onderdeel van dit hervormingspakket waarbij meerdere wetgevingsinstrumenten worden samengevoegd en geïntegreerd in de Data Act. In dat proces wordt de Open data richtlijn waarschijnlijk formeel ingetrokken als zelfstandige richtlijn en opgenomen in nieuwe hoofdstukken van de Data Act. Hetzelfde geldt voor de DGA. Daarmee blijft de inhoud van beide wetten (bijvoorbeeld de hergebruikprincipes) grotendeels behouden, maar onder een andere juridische ‘paraplu’. Ze blijven dus niet meer als losse richtlijn en verordening bestaan.

Naar verwachting heeft dit geen inhoudelijke invloed op de Who en de DGA. Het betreffen echter nog Commissievoorstellen, dus het is afwachten hoe het er uiteindelijk uit komt te zien.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Maart 2026