

Ontsluiten handelsregister met open data nader belicht

Eindrapport

Bastiaan van Loenen, Willem Korthals Altes, Danielle Groetelaers, Frederika Welle
Donker
22 juni 2016

Ontsluiten handelsregister met open data nader belicht

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:

Ministerie van Economische Zaken

Auteurs:

Bastiaan van Loenen, Willem Korthals Altes, Danielle Groetelaers, Frederika Welle Donker

22 juni 2016

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Kenniscentrum open data, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2016 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Kenniscentrum Open Data, Delft University of Technology.

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

Ten geleide.....	2
1 Inleiding.....	3
2 Randvoorwaarden belicht.....	5
2.1 Voorwaarden met betrekking tot privacy/gegevensbescherming.....	5
2.2 Voorwaarden met betrekking tot rechtszekerheid.....	13
2.3 Voorwaarden met betrekking tot financiering.....	14
3 Aannames belicht.....	16
3.1 Aannames voor wat betreft behoeften gebruikers.....	16
3.2 Invulling behoeften gebruikers.....	16
3.3 Aannames financieel.....	17
3.3.1 Inkomstenderving als gevolg van open data.....	17
3.3.2 Kostendaling als gevolg van open data.....	18
3.3.3 Kosten gerelateerd aan het beschikbaar stellen van open data.....	19
3.4 Aannames financiële baten en externe effecten.....	20
3.5 Aannames belicht: tot slot.....	21
4 Varianten.....	22
4.1 Huidige situatie.....	22
4.2 Drie varianten.....	24
4.2.1 Korte beschrijving drie varianten.....	24
4.2.2 Inkomstenderving en extra kosten open data.....	26
4.3 Reflectie op de drie varianten.....	27
4.3.1 Keuze van de varianten.....	27
4.3.2 Ingeschatte inkomstenderving.....	31
4.3.3 Ingeschatte kosten van het beschikbaar stellen van open data.....	32
4.3.4 Kostendaling als gevolg van open data.....	33
4.3.5 Wijze van ontsluiten.....	33
4.3.6 Inschatting van extra en externe baten.....	34
5 Handelsregisters in het buitenland.....	37
5.1 Verenigd Koninkrijk: Companies House/Company register.....	38
5.1.1 Inleiding.....	38
5.1.2 (Open) Data.....	39
5.1.3 Effecten van open data.....	40
5.1.4 Financiering.....	41
5.2 België: Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO).....	44
5.2.1 Inleiding.....	44
5.2.2 (Open) Data.....	45
5.2.3 Effecten van open data.....	47
5.2.4 Financiering.....	47
5.3 Denemarken: Centrale Virksomhedsregister.....	48
5.3.1 Inleiding.....	48
5.3.2 (Open) Data.....	48
5.3.3 Financiering.....	50
5.4 Vergelijkbaarheid en leerpunten.....	50
5.4.1 Open data.....	51
5.4.2 Financiering.....	51
6 Alternatieven.....	53
6.1 Drie alternatieven.....	54
6.2 Open data beschikbaar stellen als CC-BY-SA.....	55
7 Conclusies.....	57
Bijlage A Lijst van geïnterviewden.....	61
Bijlage B Vijfsterren model Tim Berners Lee.....	62

Ten geleide

Deze rapportage bevat een reflectie op de conceptrapportage van de Kamer van Koophandel van 2 mei 2016. Een eerdere versie van onderhavige rapportage is op 31 mei besproken met het ministerie van EZ en een vertegenwoordiging van de Kamer van Koophandel. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Kamer van Koophandel de conceptrapportage aangepast om te komen tot een betere rapportage. Dit heeft tot gevolg dat onderhavige rapportage niet meer op alle punten correspondeert met het definitieve rapport van KvK. Zo heeft KvK op 9 juni ons op de hoogte gebracht van een tweetal nieuwe varianten die zullen worden meegenomen in de rapportage (o.a. ter vervanging van de oude variant 1, waar deze rapportage op reageert). Met het formuleren van deze varianten geeft de KvK vorm aan de gedachte om overheidsdata zo open mogelijk aan te bieden. Beide nieuwe varianten zijn ontwikkeld met de gedachte dat voorzichtig dient te worden omgesprongen met privacy en de financiële basis van het handelsregister. In de ene variant wordt veel data beschikbaar gesteld, maar wordt een bedrijf kenmerkende gegevens, zoals bedrijfsnaam en adres (de plaatsnaam wordt wel weergegeven) weggelaten. In de andere variant kunnen gebruikers hun eigen gegevens en een aantal (bijvoorbeeld 25) handelsregisterproducten gratis afnemen, maar moet voor een groter aantal producten wel worden betaald. De eerste nieuwe variant betreft meer een statistische dienstverlening. De tweede variant sluit veel beter aan bij de kerntaken van het handelsregister. Voor kleingebruikers wordt de toegankelijkheid van de data vergroot. Deze variant hoeft niet noodzakelijk negatieve financiële consequenties te hebben. Op veel terreinen maakt het deel uit van commerciële marketing van diensten en gegevens. Wellicht dat bepaalde gebruikers de data zo waardevol vinden dat zij na uitputting van de gratis raadplegingen verder gaan met het benutten van de waardevolle informatie uit het handelsregister. Kortom, beide nieuwe varianten kunnen worden gezien als een voorzichtige start op weg naar een ontsluiting van het handelsregister als open data. Verdergaande stappen lijken evenwel mogelijk te zijn om te komen tot nog meer open handelsregisterdata.

Delft, 22 juni 2016.

1 Inleiding

In dit rapport vindt een toets plaats van het rapport over de ontsluiting van het Handelsregister als open data (verder het KvK-rapport)¹. De volgende vragen worden geadresseerd:

1. In hoeverre zijn de voorwaarden en aannames in het KvK-rapport over open data en handelsregister van KvK reëel?
2. Welke zaken zijn bij het aanbieden van informatie uit het handelsregister als open data relevant en welke zijn nog niet geadresseerd in het KvK-rapport? En wat zijn hiervan de te verwachten implicaties?
3. Wat zijn mogelijke andere varianten ten opzichte van de reeds geschetste die tegemoet kunnen komen aan de wens tot meer data aanbieden als open data, maar die minder voorwaarden of geringere implicaties kennen?
4. Het KvK-rapport laat zien dat in het buitenland ook niet alle gegevens uit het handelsregister gratis zijn. Het is de bedoeling dat de externe opdracht hier dieper op ingaat: hoe wordt de infrastructuur van het handelsregister elders bekostigd, wat is de omzet van informatieproducten, welke publieke geldstromen zijn, in hoeverre zijn deze registers te vergelijken en wat zijn eventuele leerpunten of voorbeelden uit het buitenland?
5. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van de gang van zaken in het buitenland m.b.t. het aanbieden van gegevens uit het handelsregister als open data?
6. Welke aanbevelingen zijn op basis van uw bevindingen te formuleren en welke zaken moeten mogelijk nog nader worden onderzocht?

Het KvK-rapport neemt de ontwikkeling naar open data als gegeven. De context van Europees en nationaal beleid gericht op de verstrekking van open data wordt erin omarmd. Of, zoals dat in de samenvatting, verwijzend naar de Nationale open data agenda (Ministerie BZK, 2015), staat omschreven:

“Wanneer deze definitie van open data wordt gehanteerd, meent de KvK dat het handelsregister concreet als open data kan worden ontsloten middels het actief (lees: zonder voorafgaand verzoek), gratis en online aan een ieder beschikbaar stellen van gegevens uit het Handelsregister” (KvK, 2016, blz. 4).

Ook in dit rapport hanteren we de definitie van open data van BZK²:

“Open data bij de overheid zijn data die:

- uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak, en:
- openbaar zijn, en:
- vrij zijn van auteursrechten of andere rechten van derden, en:
- computer-leesbaar zijn en bij voorkeur aan open standaarden voldoen, en:
- voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen zoals kosten of verplichte registratie.

¹ Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van Versie 0.99 van 2 mei 2016 van het Rapport Open Data: Verkenning naar de mogelijkheden om openbare gegevens uit het Handelsregister als open data ter beschikking te stellen, Kamer van Koophandel (verder aangehaald als KvK, 2016).

² Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationale open data agenda 2016, 2015, p. 2 (verder NODA).

Het KvK-rapport zal worden geanalyseerd. Er zal een inventarisatie plaatsvinden van de voor de vraagstelling relevante voorwaarden en aannames om het handelsregister al dan niet te ontsluiten als open data. Deze voorwaarden en aannames zullen vervolgens worden getoetst op realiteit. Hierbij zal ook de vraag aan de orde komen of deze toets implicaties heeft voor de realiteit van de door de KvK voorgestelde alternatieven. Daar waar we twijfels hebben over deze realiteit zal de robuustheid van de uitkomsten worden geanalyseerd indien alternatieve voorwaarden en aannames zijn geformuleerd. Afhankelijk van het type voorwaarden en aannames (en bijvoorbeeld de onzekerheid over wat een juiste aanname is) kan dit verschillend worden vormgegeven.

In hoofdstuk 2 worden de door de KvK gepresenteerde randvoorwaarden besproken. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de aannames in deze rapportage. Hoofdstuk 4 bespreekt de door de KvK voorgestelde alternatieve varianten om te komen tot open data op het gebied van het handelsregister. In hoofdstuk 5 worden buitenlandse voorbeelden (Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken) besproken. In hoofdstuk 6 worden alternatieve varianten voor het aanbieden van handelsregisterdata besproken. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies.

2 Randvoorwaarden belicht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de randvoorwaarden in het rapport over open data en het handelsregister (het KvK-rapport) reëel zijn.

Op drie terreinen formuleert de KvK 'aandachtspunten' die randvoorwaardelijk zijn voor open data, te weten, privacy, rechtszekerheid en financiering. De door de KvK behandelde voorwaarden en aannames op dit gebied zullen hier worden besproken in respectievelijk paragraaf 2.1, 2.2 en 2.3. Van belang is tevens dat de KvK op grond van deze voorwaarden drie alternatieven heeft gepresenteerd voor het verstrekken van gegevens uit het handelsregister als open data.

2.1 Voorwaarden met betrekking tot privacy/gegevensbescherming

De eerste randvoorwaarde in het KvK-rapport betreft privacyaspecten of meer in het bijzonder gegevensbescherming. Bij privacy wordt in het rapport verwezen naar de Wet bescherming persoonsgegevens en de Europese richtlijnen 2013/37/EU en 2003/98/EG over het hergebruik van overheidsinformatie. Nog niet meegenomen is de nieuwe Europese Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG: de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).^{3,4,5} Mede in het licht van deze wetgeving kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt.

Verwerking persoonsgegevens aan voorwaarden verbonden

Een algemeen beginsel is dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld en deze vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze mogen worden verwerkt. In dit geval betreft het de doelen van het handelsregister die in Handelsregisterwet 2007 (artikel 2) zijn omschreven als (a.) 'bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer', (b.) 'de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening' en (c.) 'het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid'. Persoonsgegevens betreffen de kern van het handelsregister: het gaat (in b.) om de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen en het kan daarvoor noodzakelijk zijn dat ze kunnen beschikken over bepaalde gegevens (zoals vastgelegd in de wet) over

³Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming). OJ L 119/1. Verder in deze rapportage aangehaald als AVG.

⁴ Deze treedt in werking op 25 mei 2016 (art. 99 lid 1 AVG). Dit betekent dat de AVG van toepassing is met ingang van 25 mei 2018 (art. 99 lid 2 AVG).

⁵ Europese Commissie (2016) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement over het standpunt van de Raad betreffende de vaststelling van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming) en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, COM(2016) 214 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0214>

de achterliggende natuurlijke personen. Het betreft volgens de memorie van toelichting⁶ 'de gegevens die noodzakelijk zijn om een onderneming of rechtspersoon uniek te kunnen identificeren' (blz. 5).

Het lastige met open data is dat gebruikers deze data kunnen verwerken en combineren met andere data en deze kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor het handelsregister is bedoeld dan wel met de doelen onverenigbaar geacht worden.⁷ De omschrijving 'ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening' is zeer breed. Het is daarom van belang om de Memorie van Toelichting van de Handelsregisterwet 2007 te bestuderen. Met uitzondering van onderdeel c (de gegevenshuishouding van de overheid) wordt daarin verwezen naar gelijklopende doelstellingen in de Handelsregisterwet van 1996. In de Memorie van Toelichting van deze wet⁸ wordt vervolgens aangegeven dat deze doelstellingen gelijk zijn aan die van de wet uit 1918. Volgens de Memorie van Toelichting bij deze Handelsregisterwet 1918: 'is de bedoeling van de voorgestelde regeling om aan het publiek gelegenheid te geven verschillende bijzonderheden omtrent handelszaken te vernemen' (blz. 6, Tweede Kamer 1917-1918, Kamerstuk 258, nr. 3). Het betreft 'eene regeling omtrent de wijze, waarop men kan ervaren door wie bepaalde handelszaken worden gedreven, welke de vorm van de zaak is, welke de bevoegdheden van den bestuurder zijn en in hoeverre deze aansprakelijk is' (blz. 4). Dit betreft dus voor een belangrijk deel ook persoonsinformatie. Hierbij was het van belang aan 'redelijke eischen van publiciteit te voldoen' door de 'kosteloze inzage voor een ieder die het handelsregister komt raadplegen' (blz. 5) zoals ook was vastgelegd in artikel 21 lid 1. Bij de artikelsgewijze behandeling van de wet in de Tweede Kamer ontstond bij artikel 21 wel de discussie of er een rem moest worden gelegd op mensen die alleen gedreven worden 'door een zeer ongepaste nieuwsgierigheid' (kamerlid Gerretson in Handelingen Tweede Kamer, 2 mei 1918, blz. 10); anderen (van Raalte) wilden juist conform het wetsvoorstel het handelsregister 'zonder eenige beperking voor iedereen openstellen' (blz. 11). Hetgeen toen ook is gebeurd, waarbij natuurlijk anders dan nu een bezoek moest worden gebracht aan de Kamer van Koophandel en Fabrieken. Indien men wenste dat de gegevens op papier beschikbaar werden gesteld, moest er bovendien een vergoeding van de verstrekingskosten worden betaald. Of zoals minister Ort op 2 mei 1918 in de Tweede Kamer zei: "Wat betreft het geven van een afschrift, daarvoor zal een retributie worden betaald, zoodat reeds daarin zal gelegen zijn een rem tegen het te druk aanvragen, waarvoor de geachte afgevaardigde vreest." (Handelingen Tweede Kamer, 2 mei 1918, blz. 11).

Wat betreft openbaarheid van gegevens stelt de Memorie van Toelichting van de Handelsregisterwet 2007 onder meer het volgende:

"Het register volgt ten aanzien van openbaarheid de lijn van het huidige Handelsregister. Dat wil zeggen dat de gegevens die erin zijn opgenomen en de bescheiden die erin zijn gedeponeerd, door een ieder kunnen worden ingezien met uitzondering van het nummer dat strekt ter identificatie van natuurlijke personen (in de toekomst het burgerservicenummer, hierna BSN) en gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede vastlegging en verstrekking van gegevens. Het beginsel van openbaarheid vloeit logisch voort uit een van de functies van het register, namelijk het bevorderen van de rechtszekerheid in het economisch verkeer en het bevorderen van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Het beginsel van openbaarheid geldt ten aanzien van alle ondernemingen en rechtspersonen die in het register zullen zijn opgenomen, dus ook voor organisatievormen of rechtsvormen die

⁶ Regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen (Handelsregisterwet 200.), Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 656, nr. 3.

⁷ Zie Kulk, S., B. van Loenen (2012), Brave New Open Data World? International Journal of Spatial Data Infrastructure Research, Vol.7, 196-206.

⁸ Vereenvoudiging van de Handelsregisterwet en wijziging van enige andere wetten (Handelsregisterwet 199.), Memorie van Toelichting, Kamerstuk Tweede Kamer 1994-1995 kamerstuknummer 23970, nr. 3.

thans niet zijn opgenomen in het handelsregister, zoals eenmanszaken in de landbouw en vrije beroepsbeoefenaren" (blz. 4)

Wanneer het gebruik van persoonsgegevens niet verenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verzameld, dient de betrokkene hier expliciet toestemming voor te geven. Dit is lastig te combineren met het gegeven dat het open data betreft.

De herleidbaarheid van gegevens over rechtspersonen naar natuurlijke personen.

Indien er sprake is van persoonsgegevens dan kan er, voor deze persoonsgegevens, geen sprake zijn van open data in de zin van de NODA.⁹

De nieuwe Europese Verordening definieert persoonsgegevens als 'iedere informatie betreffende een betrokkene' (artikel 4, tweede lid) en een betrokkene als:

"een geïdentificeerde natuurlijke persoon of een natuurlijke persoon die direct of indirect, met behulp van middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door de voor de verwerking verantwoordelijke dan wel door een andere natuurlijke of rechtspersoon in te zetten zijn, kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer, gegevens over de verblijfplaats, een online-identificatiemiddel of een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn fysieke, fysiologische, genetische, mentale, economische, culturele of sociale identiteit" (artikel 4(1)).¹⁰

Uit het KvK-rapport blijkt dat gegevens over eenmanszaken en personenvennootschappen, zoals de handelsnaam, het zaakadres en activiteiten als persoonsgegevens worden opgevat (KvK, 2016, blz. 22). De interpretatie van de KvK sluit aan bij de interpretatie van het begrip persoonsgegevens van het Europees Hof van Justitie¹¹ dat heeft geoordeeld dat (op grond van de bestaande richtlijn 95/46/EG¹²) rechtspersonen persoonsgegevens zijn "voor zover uit de officiële naam van de rechtspersoon de identiteit van een of meer natuurlijke personen blijkt" (alinea 53). In deze zaak verwijst het Europees Hof ook naar uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin is geoordeeld dat "om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip 'persoonlijke levenssfeer' kunnen worden uitgesloten" (alinea 59).

Het Europese Hof tekende hierbij aan dat rechtspersonen zijn onderworpen aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken. Bovendien zou de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten om voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens met betrekking tot iedere rechtspersoon die [landbouwsubsidies, red] ontvangt, te onderzoeken of uit de naam van die rechtspersoon de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een bovenmatig grote administratieve last opleggen. "De unierechtelijke bepalingen worden derhalve geacht om met betrekking tot deze categorie van (persoonlijke) rechtspersonen te voorzien in een rechtvaardig evenwicht van belangen."¹³

⁹ Zie Kulk, S., B. van Loenen (2012), Brave New Open Data World? International Journal of Spatial Data Infrastructure Research, Vol.7, 196-206.

¹⁰ Vgl. Wet bescherming persoonsgegevens (art. 1 onder a en f)

¹¹ Arrest Hof van Justitie, 2010, Prejudiciële beslissing in de zaak Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) tegen Land Hessen. Het ging hier om de bekendmaking van informatie over begunstigen van landbouwsteun. Zie ook G. Overkleeft-Verburg (2011). Noot bij Hof van Justitie (Grote kamer) van 9 november 2010, zaaknrs. C-92/09 en C-93/09, Jurisprudentie Bestuursrecht 2011-1.

¹² Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, Publicatieblad L281 van 23/11/1995, blz. 0031-0050.

¹³ G. Overkleeft-Verburg (2011). Noot bij Hof van Justitie (Grote kamer) van 9 november 2010, zaaknrs. C-92/09 en C-93/09, Jurisprudentie Bestuursrecht 2011-1.

Van belang in dit geval is dat de gegevens uit het handelsregister wel reeds openbaar zijn maar niet als open data beschikbaar worden gesteld. Uit het KvK-rapport blijkt dat gegevens over eenmanszaken en personenvennootschappen, zoals de handelsnaam, het zaakadres en activiteiten tot betrokkenen kunnen worden herleid: "het ontbreken van deze gegevens als open data zou betekenen dat ongeveer de helft van het handelsregister dan wegvalt als open data" (KvK, 2016, blz. 22). De memorie van toelichting op de Wet hergebruik overheidsinformatie geeft het verschil tussen openbare en open data (i.c. hergebruik) goed weer: "Sommige documenten met persoonsgegevens zijn immers wel openbaar, de zogenaamde openbare registers, maar de volledige registers worden niet voor hergebruik beschikbaar gesteld omdat hergebruik onverenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens in deze openbare registers zijn verzameld."¹⁴

Direct marketing

De KvK biedt thans, via een non-mailing indicator (NMI), de mogelijkheid aan bedrijven om aan te geven dat hun gegevens niet voor direct marketing doeleinden gebruikt mogen worden. De KvK constateert dat, ondanks een NMI indicatie in het handelsregister, er toch bedrijven worden benaderd door direct marketeers.¹⁵ Het KvK-rapport stelt dat "Deze ondernemers zijn geneigd de schuld te zoeken bij 'adressenverkoop' door de KvK. Vaak ten onrechte omdat hun adresgegevens uit tal van andere (openbare) bronnen afkomstig kunnen zijn. Daarbij maken de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied het steeds eenvoudiger om die bronnen te doorzoeken ('scrapen'). Vrijwel ieder (nieuw) bedrijf heeft tegenwoordig een website waarop de contactgegevens staan; via zoekmachines kunnen die (in bulk) worden achterhaald."¹⁶ De KvK doet nu (op de website) de suggestie om als "u niet wilt dat uw privé-adres eenvoudig te raadplegen is via het Handelsregister" het bedrijf op een ander adres in te schrijven. In de huidige situatie kan een NMI indicatie niet voorkomen dat bedrijven worden benaderd voor direct marketing doeleinden.¹⁷ Dit komt deels doordat zaakadresgegevens elders kunnen worden gevonden maar ook doordat deze via kvk.nl gratis geraadpleegd kunnen worden.

De KvK heeft goed ingezien dat bij open data het instrument van een contractuele non-mailing indicator (die nu bij de contractuele voorwaarden voor verstrekking wordt gehanteerd) niet werkt, omdat het in strijd is met het beginsel dat open data vrij mogen worden gebruikt. Het KvK-rapport stelt voor om wetgeving te introduceren waarin in het handelsregister een benader-me-niet registratie wordt opgenomen voor ondernemingen die het verbiedt om (nieuwe) relaties te benaderen met 'ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden'¹⁸ die zich als zodanig hebben geregistreerd. In het voorgestelde wettelijke systeem maakt het niet uit hoe de adresgegevens zijn verkregen, van de KvK of anderszins.

Men zou ook kunnen voorstellen dat in plaats van het voorgestelde opt-out systeem er gekozen wordt voor een opt-in systeem: alleen als bedrijven hebben aangegeven direct marketing op prijs te stellen mogen ze hiervoor benaderd worden.

Bij nog een stap verder zou de opt-in voor direct marketing kunnen worden verruimd naar toestemming om de gegevens als open data ter beschikking te stellen, inclusief gebruik voor direct marketingdoeleinden.

Een andere mogelijkheid is opnemen van een bepaling in de Handelsregisterwet dat gegevens uit het handelsregister niet worden verstrekt ten behoeve van 'ongevraagde communicatie voor commerciële,

¹⁴ Kamerstukken 2014-2015, 34123, nr. 3.

¹⁵ Wet bescherming persoonsgegevens, art. 41.

¹⁶ Zie KvK, 2016, blz. 6.

¹⁷ Zie KvK 2016, blz. 6.

¹⁸ KvK, 2016, blz. 24

ideële of charitatieve doeleinden'.¹⁹ Deze mogelijkheid impliceert echter dat er bij verstrekking gevraagd wordt naar het doel van de gegevensverwerking, iets wat niet conform open data is.

De effectiviteit van bovengenoemde voorstellen is sterk afhankelijk van de handhaving(smogelijkheden). Als deze er niet zijn dan is het zeer waarschijnlijk dat via de (gratis) raadpleeg en doorzoek (via scrapen) mogelijkheid via kvk.nl nog steeds direct marketing plaatsvinden, ondanks dat aangegeven is dat dit niet op prijs wordt gesteld.

Wellicht ten overvloede: de huidige Wet bescherming persoonsgegevens²⁰ (en ook de nieuwe AVG) biedt 'betrokkenen' de mogelijkheid bezwaar te maken tegen verwerking ten behoeve van direct marketing.²¹ Dit betekent automatisch dat de persoonsgegevens niet meer voor deze doeleinden mogen worden verwerkt. Het recht op bezwaar moet uiterlijk op het moment van het eerste contact met de betrokkene uitdrukkelijk onder de aandacht van de betrokkene gebracht en duidelijk en gescheiden van enige andere informatie weergegeven.²²

In het voorgestelde systeem wordt het wettelijk verboden ondernemingen, indien zij dit in het handelsregister hebben aangegeven, ongevraagd te benaderen voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Bij dit systeem hebben we een aantal vragen:

1. De vraag is in hoeverre een dergelijk systeem daadwerkelijk kan worden ingevoerd en juridisch afdwingbaar is bij direct mailing- en belcontacten van buiten de EU (binnen de EU moet de reeds genoemde AVG voldoende aangrijpingspunten hebben om dit vorm te geven);
2. De kosten van handhaving en toezicht van deze registratie (het KvK-rapport spreekt over "handhaving door een externe toezichthouder") zijn niet geschat in de rapportage.
3. Tevens vraagt de regeling nog wel wat discussie over hoe een onderscheid kan worden gemaakt tussen reguliere 'koude acquisitie' en direct mailingactiviteiten. Enerzijds kan een vergaande definitie ertoe leiden dat inschrijving een partij buitenspel zet, bijvoorbeeld omdat nieuwe contacten het bedrijf nooit meer een offertezoek mogen sturen, anderzijds kan het opnemen van uitzonderingen in de regel leiden tot innovatief gebruik: alles wordt gebracht onder de uitzonderingen (in dit voorbeeld wordt alles een 'offertezoek' genoemd), waardoor het systeem niet werkt. Er is in deze een belangrijk verschil tussen consumenten en bedrijven. Overigens kan vanuit de beginselen van de Europese interne markt gezien (waarbij bijvoorbeeld de Dienstenrichtlijn juist nationale barrières probeert af te breken) kan een dergelijk systeem ook tot kritiek leiden. Een van de vier vrijheden van de interne markt is de vrijheid van vestiging. Als regels rond marketing beperkingen opleggen aan nieuwe bedrijven om marketing te bedrijven, kan dit in de praktijk de vrijheid van vestiging beperken. Voor strijdigheid met de Europese regels is het niet noodzakelijk dat er een onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit, maar dat het in de praktijk zo kan uitwerken. Bestaande klantrelaties zullen eerder nabij (binnen de grenzen van een lidstaat) zijn, waardoor dit systeem de facto een beperking kan opleggen aan de werking van de interne markt. Bovendien beperkt het de toegang van nieuwe bedrijven (nog zonder klantrelaties). In beginsel kan volgens Europees recht de vrije marktwerking worden beperkt indien dit noodzakelijk is vanuit algemeen belang, in dit geval ter bescherming van de privacy, zij het dat de inbreuk proportioneel moet zijn en niet verder mag gaan dan noodzakelijk. Dit betekent dat er de noodzaak is om minder vergaande

¹⁹ Vgl. Kadasterwet Artikel 3a tweede lid: "De Dienst verwerkt geen persoonsgegevens in verband met de totstandbrenging of de instandhouding van een directe relatie tussen de Dienst of een derde en de betrokkene met het oog op werking voor commerciële of charitatieve doelen."

²⁰ Art. 41

²¹ Met als grondslag AVG art. 21 eerste lid

²² Zie Wbp, art. 41, tweede lid; AVG art. 21, vierde lid

alternatieven te onderzoeken, bijvoorbeeld het alternatief waarin direct mailing wel is toegestaan, maar niet naar het vestigingsadres (tevens huisadres). Vergelijkbaar met een annonce onder nummer in de voorheen bestaande contactadvertenties in de krant is het wellicht mogelijk om via het KvK-nummer te communiceren zonder dat dit gebeurt via het huisadres van betrokkenen.

4. In het voorgestelde stelsel is het de ondernemer die bepaalt of deze onder een bepaald beschermingsregime valt. Dit kan enerzijds betekenen dat rechtspersonen worden beschermd waar er geen sprake is van tot personen te herleiden informatie. Hier gaat de bescherming dus verder dan van wat uit privacyoverwegingen noodzakelijk is. In dit geval zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat vanuit ideële overtuigingen gedreven organisaties grote bedrijven niet meer mogen aanschrijven om zich aan te sluiten bij een beweging gericht op gedragsverandering. Anderzijds kan het zo zijn dat bepaalde personen niet worden beschermd, omdat ze zich niet inschrijven in dit benader-me-niet-register. Behalve op de ondernemer zelf kan dit ook betrekking hebben op personen die op hetzelfde adres wonen.
5. In hoeverre kan er een technische voorziening op kvk.nl worden gerealiseerd die ervoor zorgt dat de gratis openbare persoonsgegevens niet systematisch kunnen worden doorzocht?

Het voorgestelde systeem vraagt dus nog nadere uitwerking.

Positief gewaardeerd kan een dergelijk stelsel, indien het goed functioneert, een grotere bescherming van personen betekenen tegen het thuis worden benaderd vanwege het ingeschreven zijn met een bedrijf in het handelsregister.

Andere vormen van inbreuk op privacy

In het KvK-rapport wordt de nadruk vooral gelegd op één wijze van inbreuk op privacy: het benaderen van een persoon door middel van direct marketing. Er zijn echter andere wijzen waarop inbreuk op privacy gestalte kan krijgen, bijvoorbeeld via profiling. De rapportage verkent deze mogelijkheden niet en geeft ook geen antwoorden op deze andere mogelijkheden van inbreuk op de privacy.

In het rapport wordt wel aangegeven dat in de Memorie van Toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens het handelsregister als voorbeeld is genoemd: "Het zou niet verenigbaar zijn met het doel van dit register wanneer de gegevens beschikbaar zouden worden gesteld in zodanige vorm dat bij voorbeeld ten aanzien van bepaalde personen zou kunnen worden nagegaan bij hoeveel rechtspersonen zij zijn betrokken."²³ (Hierbij kan natuurlijk de vraag worden gesteld (en ontkennend worden beantwoord) of de Memorie van Toelichting van de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt wat het doel is van het handelsregister).

De voorgestelde wijze van verstrekking van open data, maakt het in de praktijk wel mogelijk om bij een gegeven huisadres van een woning, alle bijbehorende bedrijven te vinden. Gegeven de Memorie van Toelichting van de Wet bescherming persoonsgegevens is dit een ongewenste inbreuk op het recht van gegevensbescherming. Dit geldt met name voor eenmanszaken en personenvennootschappen waarbij het huisadres het vestigingsadres is. Echter, op dit moment is het wel mogelijk om de gratis openbare gegevens zodanig systematisch op te vragen (te scrapen) dat er eenvoudig een databank van deze gegevens kan worden aangelegd.²⁴

Vanuit de doeleinden van de Handelsregisterwet kan het echter mogelijk wel van belang zijn om te weten dat achter verschillende bedrijven dezelfde persoon zit. Ook kan het van belang zijn om een

²³ Memorie van Toelichting, Wet bescherming persoonsgegevens, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25892, nr. 3., blz. 24-25.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de gegevens die beschikbaar zijn via openkvk.nl.

goed beeld te hebben van de zakelijke activiteiten van een potentiële handelspartner voordat wederzijds verplichtingen worden aangegaan.

Neergelegde documenten

De KvK stelt voor om bij het handelsregister neergelegde documenten, zoals oprichtingsakten, statuten, fusieakten, volmachten en jaarrekeningen niet als open data ter beschikking te stellen omdat hierin vaak persoonsgegevens zijn opgenomen.

“Deze documenten worden digitaal bewaard bij de KvK. Doordat het zeer bewerkelijk en daarmee kostbaar is voor de KvK om bij elk van deze documenten de persoonsgegevens af te schermen, worden wel de over deze documenten in het Handelsregister vermelde gegevens opgenomen in een aan te bieden open data bestand, maar vooralsnog niet de documenten zelf” (KvK, 2016, blz. 22).

Het lijkt verstandig om hier een kritischer onderscheid te maken naar type document en de vraag of hier sprake kan zijn van verstrekking als open data. Volgens de Leidraad open datagebruik²⁵ heeft hierbij elke overheidsinstelling een ‘inspanningsverplichting om data machineleesbaar aan te bieden’. Daar waar deze inspanning op korte termijn leidt tot een resultaat (bijvoorbeeld in de vorm van het beschikbaar stellen van documenten in de vorm van een pdf; een formaat dat één ster heeft in het model van Tim Berners Lee (zie bijlage B)) dat beperkingen kent op het gebied van machineleesbaarheid, lijkt dit beter aan te sluiten bij de leidraad dan als deze inspanning niet wordt geleverd en er helemaal geen materiaal beschikbaar wordt gesteld.

Niet genoemd om als open data beschikbaar te stellen zijn bijvoorbeeld de algemene voorwaarden van bedrijven (hetgeen geen verplichte registratie is en strikt genomen geen onderdeel uitmaakt van het handelsregister). Naar verwachting staat hier niet meer privacygevoelige informatie in dan in de reguliere registratie van het bedrijf (zoals de bedrijfsnaam die overeen kan komen met een persoonsnaam). Barrièrevrije verstrekking als open data hiervan kan wel een bijdrage leveren aan het bevorderen van het handelsverkeer.

Alternatief: fasering open data naar type onderneming

Adressen van eenmanszaken en personenvennootschappen hebben een groot aandeel van het handelsregister. Privacyaspecten spelen bij deze ondernemingen een grotere rol dan bij grotere bedrijven. Het is een mogelijkheid om op korte termijn de gegevens van andere ondernemingen als open data ter beschikking te stellen en gegevens over eenmanszaken en personenvennootschappen pas later als open data ter beschikking te stellen. Dit biedt tijd om in een zorgvuldig proces goede oplossingen te vinden voor de privacyaspecten – die verder gaan dan direct marketing alleen – rond juist dit type van ondernemingen die sterk zijn verbonden met een persoon.

Tot slot

Strengere regels over privacy kunnen ook betrekking hebben op de huidige wijze van gegevensverstrekking. Ook thans is het mogelijk om zonder het afsluiten van een gebruiksovereenkomst (en de contractuele non-mailingindicator) informatie uit het handelsregister te raadplegen. Via de uitgebreide (gratis) zoekfunctie kan bijvoorbeeld ook op zaakadres worden gezocht (zie Figuur 2.1) en via het systematisch raadplegen van de gratis openbare handelsregisterinformatie op kvk.nl kan een database worden aangelegd die ten aanzien van een bepaald adres kan nagaan bij hoeveel rechtspersonen daar staan geregistreerd.

²⁵ Bijlage bij brief Minister van BZK, 10 juli 2015, Resultaten inventarisatie open data, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32802, nr. 16.

Figuur 2.1: Deel van het zoekresultaat 'uitgebreid zoeken' in het handelsregister op het adres van de hoofdvestiging van het Ministerie van Economische Zaken (bron: kvk.nl)

The screenshot shows the 'Kamer van Koophandel' search interface. At the top, there are navigation links for 'Inschrijven en wijzigen', 'Producten bestellen', 'Advies en informatie', and 'Zoeken'. The search criteria are: Handelsnaam: 'Bezuidenhoutseweg', Kvk-nummer: '73'. Below the search criteria, there are checkboxes for 'Vervallen handelsnamen', 'Uitgeschreven vestigingen en rechtspersonen (na 1 januari 2012)', 'Hoofdvestigingen', 'Nevenvestigingen', and 'Rechtspersonen'. A yellow button 'Zoek in het Handelsregister' is visible. The results section shows '16 resultaten met filter Handelsregister'. Four results are visible:

- Start People** (KVK 29031500, Vestigingsnr. 000019871694, Bezuidenhoutseweg 73 2594AC 's-Gravenhage Nevenvestiging ... Postbus 20401, 2500EK, 's-Gravenhage, Nederland 2500 EK. **Bezuidenhoutseweg 73**, 2594AC, 's-Gravenhage, Nederland 2594 AC. ...)
- PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden** (KVK 52813150, Vestigingsnr. 000022724494, Bezuidenhoutseweg 73 ALP K/040 2594AC 's-Gravenhage Nevenvestiging ... Nederland 2500 EK. **Bezuidenhoutseweg 73** ALP K/040, 2594AC, 's-Gravenhage, Nederland 2594 AC. de aanwezige kennis ...)
- Ministerie van Economische Zaken** (Hoofdvestiging) (KVK 52813150, Vestigingsnr. 000022724362, Bezuidenhoutseweg 73 2594AC 's-Gravenhage ... Postbus 20401, 2500EK, 's-Gravenhage, Nederland 2500 EK. **Bezuidenhoutseweg 73**, 2594AC, 's-Gravenhage, Nederland 2594 AC. ...)
- Centrale Commissie Dierproeven CCD** (KVK 52813150, Vestigingsnr. 000031585213, Bezuidenhoutseweg 73 gang D-6 2594AC 's-Gravenhage Nevenvestiging ... Postbus 20401, 2500EK, 's-Gravenhage, Nederland 2500 EK. **Bezuidenhoutseweg 73** gang D-6, 2594AC, 's-Gravenhage, Nederland 2594 ...)

Op vergelijkbare wijze kon een van de onderzoekers vaststellen dat het woonadres van een van zijn overburen gekoppeld is aan 7 inschrijvingen in het handelsregister, waarmee deze onderzoeker een additioneel beeld kreeg van de activiteiten van deze overburen. Hoewel het gratis zoeken slechts op zaakadres mogelijk, is het eenvoudig dit zaakadres te koppelen aan het gebruiksdoel 'woonfunctie' uit de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Een zaakadres (handelsregister) met het gebruiksdoel woonfunctie (BAG) impliceert dat zaakadres en woonadres gelijk zijn. Het zoeken vanuit het zaakadres komt dan wel heel dicht bij de reeds aangehaalde opmerking uit de Memorie van Toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens waarin wordt aangegeven dat het 'niet verenigbaar' met het doel van dit register zou zijn als "ten aanzien van bepaalde personen zou kunnen worden nagegaan bij hoeveel rechtspersonen zij zijn betrokken".

In beginsel zijn hier natuurlijk remedies voor te bedenken. In de Basisregistratie Adressen en Gebouwen is aangegeven of een adres bijvoorbeeld een woonfunctie, een kantoorfunctie of beide heeft. Adressen met woonwagens zijn aangegeven als 'standplaats'. Op basis hiervan kan, indien gewenst, op grond van het adres een differentiatie worden aangebracht in gegevensverstrekking. Dit kan overigens wel weer gevolgen hebben in de wijze van registratie voor bedrijven die 'onder de radar' willen blijven.

Naast deze gratis toegang kan, met het sluiten van een gebruikersovereenkomst en betaling, veel meer informatie worden ingezien. Zeker bij een abonnement dat grootschalige afname mogelijk maakt, zijn de kosten hiervan beperkt. In de huidige praktijk hebben professionele actoren voor wie de informatie uit het handelsregister van belang is voor de bedrijfsvoering (via een van de abonnementsvormen die de KvK aanbiedt) toegang tot de data en zijn voor gelegenheidsgebruikers de kosten een drempel tot gebruik. Via de HR dataservice kan er een uitgebreide set van gegevens in XML formaat worden verkregen inclusief informatie over een bijzondere rechtstoestand (zoals surseance van betaling) en gegevens over eigenaren, bestuurders, vennoten, gemachtigden, en andere functionarissen) waarvoor per bevraging moet worden betaald. Binnen de bulkbestanden is het zeer waarschijnlijk mogelijk om te achterhalen bij welke bedrijven een bepaalde persoon betrokken is. In die zin is het feit dat voor gegevens moet worden betaald geen garantie dat er geen inbreuk op het recht op gegevensbescherming wordt gemaakt. In hoeverre voorwaarden in de gebruikersovereenkomst dit risico voldoende inperken is ons niet bekend.

Resumerend voor dit specifieke punt adviseren wij dat voor zowel het gratis verstrekken van de openbare persoonsgegevens alsmede de gegevens die in bulk worden verstrekt nogmaals worden getoetst aan de eis uit de Wbp (art. 13) dat:

“De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.” (art 13. Wbp)

2.2 Voorwaarden met betrekking tot rechtszekerheid

De rapportage stelt: “Het handelsregister dient primair ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer (art. 2 Handelsregisterwet 2007)” (KvK, 2016, blz. 25). De tekst van dit artikel (zie kader) suggereert dat de verstrekking van gegevens “ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening” en een “gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid” een gelijkwaardige status hebben.

Artikel 2 Handelsregisterwet 2007

Er is een handelsregister van ondernemingen en rechtspersonen:

- a. ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer;
- b. voor de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening;
- c. voor het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid.

Dit laat onverlet dat rechtszekerheid van belang is, maar geeft tevens aan dat vanuit deze verschillende doelen van het handelsregister verschillende wijzen van verstrekking horen: namelijk (a.) voor rechtszekerheid, (b.) ter bevordering van economische belangen en (c.) ter bevordering van het efficiënt functioneren van de overheid. In de praktijk zal verstrekking van data vanuit deze drie belangen

verschillen. Vanuit rechtszekerheid en het efficiënt functioneren van de overheid is het bijvoorbeeld van groot belang om juist wel persoonsgevoelige informatie te verzamelen, zoals handtekeningen en burgerservicenummers (BSN). Hierbij legt de huidige wetgeving wel extra barrières op het verstrekken van bepaalde privacygevoelige (en wellicht ook fraudegevoelige) informatie, zoals: 'Een handtekening kan niet in elektronische vorm worden ingezien.' (artikel 21 lid 2 Handelsregisterwet 2007; zie ook artikel 22, lid 4).

In de thans bestaande producten is er naast het verstrekken van gegevens de mogelijkheid om een 'gewaarmerkt' gegeven te verstrekken, waardoor zekerheid wordt geboden dat het uittreksel afkomstig is uit het handelsregister; het betreft een officieel bewijs van inschrijving met derdenwerking. Dit officiële waarmerk is nooit vrij van rechten te verstrekken. Het zijn juist de rechten die via dit waarmerk extra waarde toevoegen aan de data (thans kost het inzien van niet-gewaarmerkt uittreksel € 2,65 en kost een gewaarmerkte pdf € 7,50) en ook beperkingen opleggen aan hergebruik. In de huidige situatie is (bij een elektronisch) gewaarmerkt document het waarmerk versleuteld in de pdf. Dit waarmerk gaat verloren bij printen. Het kan worden doorgestuurd, maar wanneer de data uit de pdf wordt geogst voor hergebruik (wat bij open data het geval zou zijn), gaat het waarmerk verloren. Een dergelijke gewaarmerkte pdf is minder geschikt, omdat dit lastiger machineleesbaar is dan via een ander format. Bij open data is het juist de bedoeling dat allerlei vormen van hergebruik en het combineren van data mogelijk zijn, waardoor een mix kan ontstaan van handelsregisterdata en andere data en waardoor dit waarmerk verloren gaat. In een opendataomgeving kan natuurlijk wel via een portal van buiten de KvK steeds opnieuw een rechtstreekse link naar gegevens van het handelsregister worden gelegd waarbij het origineel wordt opgevraagd. Dit betreft geen open data in enge zin, maar betreft het gratis verstrekken van gewaarmerkte data waar gebruikers rechten aan kunnen ontleen.

Op grond van het bovenstaande is het juist dat op dit moment open-databestanden informatieproducten met een waarmerk niet kunnen vervangen vanwege de derdenwerking van de gewaarmerkte documenten. Anderzijds kan de beschikbaarheid van het gegeven als open data ervoor zorgen dat de partij voor wie de gewaarmerkte kopie relevant is, zelf de status van de gegevens gemakkelijk kan verifiëren in het handelsregister zelf. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre een dergelijke check in de actuele brondata eenzelfde waarborg kan bieden als een gewaarmerkte kopie.

2.3 Voorwaarden met betrekking tot financiering

De KvK benadrukt in de rapportage meermaals dat in de huidige wetgeving een uitzondering is gemaakt wat betreft de financiering van de data. Anders dan veel andere overheidsinformatie wordt een belangrijk deel van het handelsregister gefinancierd vanuit betaalde informatieverstrekking.

"In afwijking van artikel 9, eerste lid, van de Wet hergebruik van overheidsinformatie, mag de KvK voor de verstrekking van Handelsregisterinformatie kosten voor verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, in rekening brengen, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Deze uitzonderingspositie onder de Wet hergebruik van overheidsinformatie is geformaliseerd in artikel 50 Handelsregisterwet 2007 waarbij is bepaald dat voor de inzage of verstrekking van gegevens een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen vergoeding is verschuldigd. Met deze vergoedingen wordt het register voor een belangrijk deel gefinancierd" (KvK, 2016, blz. 31).

Deze wijze van financiering is overigens neergelegd in artikel 9, derde lid van deze Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Tabel 2.1 Kosten en opbrengsten handelsregister (KvK, 2016, blz. 42; Jaarrekening 2015)

	In € 1.000
Informatieverstrekking (Totaal)	50387
<i>Verkoop informatieproducten</i>	45269
<i>Inputfinanciering</i>	5118
Inschrijfvergoedingen	12112
Overige diensten	5359
Rijksbijdrage conform beschikking Ministerie van EZ	54330
Totaal opbrengsten Handelsregister	122188
Kosten handelsregister	-102265
Saldo	19923

Op grond van bijlage 4 van het KvK-rapport en gegevens uit de Jaarrekening 2015 van de KvK kan een financieel overzicht worden opgesteld (zie tabel 2.1). Dit overzicht laat een positief saldo zien op het handelsregister van € 19,9 miljoen dat in 2015 ten goede kwam aan de egaliseringsreserve van de Kamer van Koophandel. Afhankelijk van de verdeling van de Rijksbijdrage lijkt er dus financiële ruimte te zijn binnen het handelsregister zelf om eventuele extra kosten of afnemende opbrengsten van open data op te vangen. Dit kan overigens wel impact hebben op de financiering van andere activiteiten (zoals voorlichting en innovatiebevordering) van de KvK. Tevens kan dit leiden tot transformatiekosten.

3 Aannames belicht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de aannames in het rapport over open data en het handelsregister reëel zijn.

Met betrekking tot de financiële effecten van open data voor de KvK wordt een aantal aannames gedaan (zie KvK, 2016, blz. 28-29). Deze aannames hebben betrekking op:

1. De behoeften van de gebruikers.
2. Invulling van de behoeften van gebruikers.
3. Financiën.
4. Financiële baten en externe effecten.

3.1 Aannames voor wat betreft behoeften gebruikers

Bij de behoeften van de afnemers van gegevens uit het handelsregister wordt in het KvK-rapport primair ingegaan, althans zo lijkt het, op de behoeften van de huidige afnemers. Deze behoeften zijn (blz. 28):

- a. Raadplegen van gegevens van andere partijen.
- b. Raadplegen van eigen gegevens voor de controle op de juistheid of verstrekking aan derden.
- c. Doorverkoop van gegevens aan partijen met behoeften, zoals gedefinieerd onder b.

De behoeften van (externe) partijen die de gegevens bijvoorbeeld verrijken met andere gegevens en deze verkopen lijken niet te zijn meegenomen in het onderzoek. Dit is opmerkelijk daar een belangrijke reden om gegevens als open data ter beschikking te stellen is gelegen in de verwachte economische meerwaarde die ontstaat door het creëren van juist dit soort innovaties.²⁶

3.2 Invulling behoeften gebruikers

Het rapport stelt dat er drie factoren van invloed zijn op de wijze waarop met open data tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van gebruikers, en daarmee ook aan de financiering door middel van de afname van producten (KvK 2016, p. 28). Samengevat is de aanname: hoe meer gegevens open, hoe actueler de gegevens en hoe beter ontsloten, hoe minder inkomsten voor de KvK uit de afname van informatieproducten. Specifiek betreft het de volgende factoren:

- a. De hoeveelheid gegevens die ter beschikking wordt gesteld als open data: "Hoe meer gegevens uit het Handelsregister zijn opgenomen in het open data bestand des te groter de impact op de financiering door gebruikers van het Handelsregister vanuit de afname van Handelsregister informatieproducten" (p. 28).
- b. De actualiteit van de gegevens: "Hoe actueler de gegevens uit het Handelsregister in het open data bestand zijn, des te groter de impact op de financiering door gebruikers van het Handelsregister vanuit de afname van Handelsregister informatieproducten" (p. 28).

²⁶ Zie bijvoorbeeld: (1) Vickery, G. (2011). Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, en (2) Dekkers, M., F. Polman, te Velde, R., & de Vries, M. (2006). Measuring European Public Sector Information Resource. Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions.

- c. De wijze waarop de gegevens zijn ontsloten: “Hoe meer gestructureerd het open data bestand is te ontsluiten en te bevragen, des te groter de impact op de financiering door gebruikers van het Handelsregister vanuit de afname van Handelsregister informatieproducten. Indien het open data bestand in de meest ruwe vorm wordt aangeboden is deze voor veel gebruikers niet direct bruikbaar. Een gestructureerde ontsluiting op basis eenvoudige bevragingen is in de meeste gevallen noodzakelijk om in behoeften te voorzien” (p. 28).

De aannames onder a, b, en c zijn reëel. Onderzoek bij het Kadaster en het KNMI bevestigen aanname a in de zin dat als alle gegevens als open data beschikbaar komen dit de inkomsten uit de verkoop van informatieproducten negatief beïnvloedt.²⁷ In het geval van de RDW²⁸ hebben we gezien dat het beschikbaar stellen van een dag-oude dataset geen negatieve invloed heeft op de verkoop van de actuele versie van hetzelfde bestand.

Ook c. (De wijze waarop de gegevens zijn ontsloten) stelt terecht dat hoe meer de ontsluiting van de open data aansluit bij de behoeften van gebruikers, hoe groter het gebruik van de open data en waarschijnlijk hoe lager het gebruik van de betaalde diensten. Dit laatste gaat zeker op indien de betaalde dienstverlening zich niet of nauwelijks onderscheidt van de open dienstverlening. Meer specifiek verwijzen wij hier naar de verschillende stappen in het vijfsterrenmodel van Berners Lee²⁹. Aanvullend kunnen we ook de ontsluiting via APIs, het zoeken via standaard gedocumenteerde metadata, garanties op technische bestendigheid van de ontsluitingsdiensten (24/7-beschikbaarheid), en de toekomstige beschikbaarheid van de gegevens noemen.³⁰ De mate waarin aan deze voorwaarden is voldaan zal invloed hebben op de omvang van de groep potentiële gebruikers.³¹

Ten slotte: bij factor a. (meer open data zorgt voor grotere financiële impact) kan de tendens ontstaan om financieel interessante producten buiten de opendataset te houden. Het lijkt hierbij verstandig om maatschappelijke meerwaarde voorop te stellen en zo nodig op grond van een afweging met de financiële consequenties te komen tot alternatieve financieringsmogelijkheden, zoals een groter beroep doen op financiering uit algemene middelen (zie hoofdstuk 6 voor andere alternatieven).³²

3.3 Aannames financieel

Het KvK-rapport kent aannames voor de inkomstenderving, kostendaling en voor kosten gerelateerd aan het beschikbaar stellen van open data. We gaan hier op ieder aspect in.

3.3.1 Inkomstenderving als gevolg van open data

Voor wat betreft de inkomstenderving vermeldt het rapport (blz. 29):

“Voor de inschatting van de inkomstenderving, is de volgende methodiek gehanteerd: vanuit het klantinformatiesysteem is een opbrengstdoorsnede gemaakt op product- en sectorni-

²⁷ Zie Grus, L., A. Bregt en D. Eertink, 2015, De effecten van open data BRT na drie jaar (samenvatting), blz. 6. Zie ook De Vries, M., 2014, Wah kos' dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen, blz. 46.

²⁸ Zie RDW, 2013, Eindevaluatierapport –PoC Open Data Voertuigen.

²⁹ Zie: <http://5stardata.info>. In bijlage B wordt dit model uitgelegd.

³⁰ Zie Van Loenen, B. en F. Welle Donker, 2014, De stand in opendataland, bijlage C.

³¹ Zie Van Loenen, B. en F. Welle Donker, 2014, De stand in opendataland, bijlage C.

³² Bij de invulling van de behoeften moet ook de continuïteit van de gegevens worden meegenomen (Zie: Programma van Eisen Handelsregister; Eisen aan het “Handelsregister als onderdeel van een stelsel van basisregistraties, versie 1.6, p.15). Onder andere het CBS vereist dat de definitie van gegevens zeer stabiel is.

veau. Op sectorniveau is voor ieder Handelsregister informatieproduct ingeschat welke behoefte ten grondslag ligt aan de afname. Vervolgens is bepaald op grond van de aannames welk deel van de opbrengsten op product- en sectorniveau naar inschatting zal verdwijnen bij het aanbieden van een open data bestand met gegevens uit het Handelsregister.”

Deze beschrijving verdient in het rapport een nadere uitwerking waarbij beter wordt ingegaan op de inhoudelijke invulling van deze methode. Hetzelfde geldt voor het inschatten van de behoefte per afname (behoefte van welke gebruikersgroep(en), hoeveel gebruikers per groep, etc.). Het is in de tekst ook onduidelijk op grond van welke aannames is bepaald welk deel van de opbrengsten op product- en sectorniveau zal verdwijnen bij het aanbieden van een opendatabestand met gegevens uit het handelsregister. Het is denkbaar dat de inkomstenderving lager is dan geraamd. Wel merken we op dat indien er sprake is van een openstelling van de *volledige* set van aanwezige gegevens, dit tot mindere inkomsten leidt. Dit is bijvoorbeeld geconstateerd bij het als open data beschikbaar stellen van de Basisregistratie Topografie en bij het KNMI.³³ Indien een beperkte gegevensset als open data beschikbaar wordt gesteld, blijkt dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van inkomstenderving.³⁴

3.3.2 Kostendaling als gevolg van open data

Voor wat betreft de kostendaling vermeldt het rapport (blz. 29):

“Het beschikbaar stellen van gegevens uit het Handelsregister als open data kan mogelijk een daling van de jaarlijkse kosten tot gevolg hebben. Dit is echter alleen het geval als blijkt dat er minder of geen verzoeken meer plaatsvinden voor de levering van bulkbestanden met Handelsregisterinformatie, adressenbestanden, en andere selectiebestanden met Handelsregistergegevens. Deze mogelijke daling van de kosten brengt reorganisatiekosten met zich mee. Dit omdat de KvK conform het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) boventallige medewerkers dient te laten afvloeien, waaraan significante kosten zijn verbonden” (blz. 29).

De aanname is primair gericht op kostenbesparingen met betrekking tot minder inzet van personeel ten behoeve van de levering van bulkbestanden. Het is echter ook mogelijk dat door het beschikbaar stellen van de bulkbestanden als open data, er meer vraag komt naar de niet-open data. Deze ontwikkeling is op andere plaatsen ook gezien.³⁵

Verdere kostendaling zou kunnen ontstaan door een kwaliteitsimpuls vanwege terugkoppeling van bedrijven en/of anderen over de juistheid van hun gegevens. Ook dit effect is in andere cases opgemerkt en zou huidige kosten met betrekking tot controles op de gegevenskwaliteit kunnen vermindern.³⁶

Hoewel in het uiterste geval er mogelijk sprake zou kunnen zijn van reorganisatiekosten, lijkt het ons niet reëel dat dit altijd zal (gaan) spelen. Het handelsregister dekt vanuit de verkoop van informatieproducten immers zowel de marginale verstrekingskosten als de kosten van verzameling en productie van handelsregisterdata. De organisatie zal deze taken moeten blijven uitvoeren. Wellicht dat de positie van de KvK in de informatieketen kan veranderen, een ontwikkeling die ook andere partijen die

³³ Zie voor de basisregistratie topografie (BRT): Grus, L., A. Bregt en D. Eertink, 2015, De effecten van open data BRT na drie jaar (samenvatting), blz. 6. Zie voor het KNMI: De Vries, M., 2014, Wah kos' dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen, blz. 46.

³⁴ Zie verder hoofdstuk 3.4 Aanname financiële baten en externe effecten.

³⁵ Zie Welle Donker, F. en B. van Loenen, 2015, Duurzame business modellen voor open data. Delft. Kenniscentrum open data.

³⁶ Zie Welle Donker, F. en B. van Loenen, 2015, Duurzame business modellen voor open data. Delft. Kenniscentrum open data.

open data aanbieden laten zien.³⁷ Ook wanneer de data gratis beschikbaar zijn, kunnen partijen bereid zijn te betalen voor leveringszekerheid (gegarandeerde actualiteit) en ondersteuning bij gebruik van de data.

3.3.3 Kosten gerelateerd aan het beschikbaar stellen van open data

Het KvK-rapport maakt een aantal aannames voor de eventuele directe en indirecte kosten voor het beschikbaar stellen van open data. Bij directe kosten worden genoemd (blz. 29):

- ICT-kosten voor het periodiek onttrekken van gegevens uit bronsystemen, het gestructureerd opslaan en beheren daarvan in een open-dataomgeving en van het dataverkeer voor de verstrekking;
- beheerkosten voor opstellen en onderhoud van metadata;
- kosten van communicatie met en ondersteuning van afnemers.”

De indirecte kosten (i.c. kosten gerelateerd aan indirecte effecten van open data) hebben betrekking op (blz. 29):

- “klantcontact als gevolg van nieuw gebruik van gegevens door derden;
- aanvullende werkzaamheden rondom behandeling feedback/kwaliteitsmeldingen.”

“De hoogte van de kosten is afhankelijk van een aantal factoren: het aantal, de complexiteit, omvang en updatefrequentie van het open data bestand waar het om gaat, de mate van gebruikersvriendelijkheid voor de afnemers en de ervaring met en faciliteiten voor informatieverstrekking waarover de organisatie beschikt.

De hoogte van de ‘indirecte’ effecten hangt samen met het karakter van de datasets en de kwaliteit van het hergebruik. Het is dus lastig om precies te zeggen welke kosten gepaard zullen gaan met het beschikbaar stellen van een open data bestand met gegevens uit het Handelsregister.”

Hoewel de genoemde directe kostenposten reëel zijn, is het de vraag in welke mate deze kostenposten ontstaan ten gevolge van open data. Voor het inrichten van een opendataomgeving zullen extra kosten moeten worden gemaakt. Het is goed denkbaar dat de open data uit het handelsregister zoveel gebruikers trekt dat de server dit niet aan kan. Ook is er de mogelijkheid dat kwaadwillenden via de opendataomgeving toegang tot de verdere KvK servers verkrijgen. De ICT-infrastructuur zal hier rekening mee moeten houden.

Maar het gestructureerd opslaan en beheren van gegevens en het opstellen en beheren van metadata is een voorwaarde voor een goed functionerende informatievoorziening, zeker ook in een breder kader als het handelsregister als onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Ook als er wordt besloten geen open data beschikbaar te stellen zullen deze kosten moeten worden gemaakt.

Ook vragen wij ons af wat er met de post ‘kosten van communicatie en ondersteuning van afnemers’ wordt bedoeld. In het verleden hebben we gezien dat er hackatons door de opendataleverancier werden georganiseerd om het opendatagebruik te verkennen en te stimuleren. Doelt de KvK op dit soort communicatiemomenten? De KvK noemt onder deze post ook het ondersteunen van afnemers. Echter, als het handelsregister open data levert zonder enige verdere dienstverlening aan de afnemers, zijn de kosten voor het ondersteunen van afnemers te verwaarlozen.

³⁷ Zie Welle Donker, F. en B. van Loenen, 2015, Duurzame business modellen voor open data. Delft. Kenniscentrum open data.

Verder wordt niet ingegaan hoe open data gebruikers worden betrokken bij open data uit het Handelsregister: welke communicatiekanalen worden ingericht en in hoeverre wordt gebruik gemaakt van bestaande kanalen. Komt er in de gebruikersraad bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de open data community, of verloopt de communicatie slechts op operationeel niveau via aparte open data kanalen (bijv. via sociale media).

De genoemde indirecte kosten zijn reëel, maar ook hier moeten we een kanttekening maken. Net als bij de directe kosten is niet in beeld gebracht in welke mate de indirecte kosten ontstaan ten gevolge van open data. Of open data zal leiden tot een 'run op de helpdesk' valt, gezien de ervaringen elders, nog te bezien.³⁸

De kosten met betrekking tot 'Aanvullende werkzaamheden rondom de behandeling feedback/kwaliteitsmeldingen' worden ook gemaakt als de data niet open beschikbaar worden gesteld. De ervaring bij de RDW leert dat direct na openstellen van de dataset feedback is ontvangen en dat er daarna slechts 'een handjevol nieuwe meldingen' is gekomen.³⁹ Nu de KvK al geruime tijd de basisset gegevens openbaar op kvk.nl beschikbaar stelt, nemen wij aan dat voor deze basisset niet of nauwelijks nieuwe feedback zal worden ontvangen.

Naast de infrastructurele kosten en beheerkosten zullen er ook voor het transitieproces richting open data extra kosten worden gemaakt. Deze verandercosten worden in het KvK-rapport niet meegenomen.

We concluderen dat het zeer lastig is om enigszins een inschatting te kunnen maken van de exacte impact van het openstellen van het handelsregister. Veel van de genoemde factoren moeten ook in een niet-opendatasituatie gemaakt worden: het is niet helder in welke mate deze kosten geheel en alleen aan het open beschikbaar stellen van de data valt toe te rekenen.

3.4 Aannee financiële baten en externe effecten

Het KvK-rapport stelt dat het zeer ongewis is of er extra inkomsten met open data zijn te behalen voor het handelsregister en heeft daarom dit punt niet meegenomen in de inschattingen van de impact (blz. 30).

De cases RDW en Australian Bureau of Statistics (Australië) laten zien dat betaalde dienstverlening niet per definitie hoeft te lijden onder het openen van de data. Bij de RDW zagen we dat open data geen negatieve invloed heeft (gehad) op de betaalde dienstverlening⁴⁰ en in de ABS-casus hebben we gezien dat door het openen van de anonieme data de vraag naar consultancydiensten die gebruik maken van de micro-data toenam⁴¹. ABS verzorgt deze diensten zelf omdat, zo stelt men, de markt dit niet wilde doen.⁴² Dit zou mogelijk ook voor het handelsregister kunnen opgaan.

³⁸ Het Kadaster heeft bijvoorbeeld na het als open data beschikbaar stellen van de Basisregistratie Topografie "geen toename van de kosten voor de helpdesk waargenomen, ondanks de forse stijging van het aantal downloads" (De Vries, M., 2014, *Wah kos' dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen*, blz. 42).

Zie voor de open data ervaringen bij Liander: Welle Donker, F., B. van Loenen, A. Bregt, (2014). *Open data and beyond II: Measuring the impact and modelling the data*. Delft. Kenniscentrum open data: 14. Welle Donker, F., B. van Loenen, A. Bregt (2016), *Open data and beyond*, *International Journal of Geo-Information* 5(4), pp.48-64.

³⁹ Zie RDW, 2013, *Eindevaluatierapport –PoC Open Data Voertuigen*, blz. 18.

⁴⁰ Zie RDW, 2013, *Eindevaluatierapport –PoC Open Data Voertuigen*, blz. 15.

⁴¹ Zie Welle Donker, F. en B. van Loenen, 2015, *Duurzame business modellen voor open data*. Delft. Kenniscentrum open data.

⁴² Zie Welle Donker, F. en B. van Loenen, 2015, *Duurzame business modellen voor open data*. Delft. Kenniscentrum open data, blz. 46.

3.5 Aannames belicht: tot slot

Op basis van het KvK-rapport kan de vraag of de aannames reëel zijn slechts in algemene zin worden beantwoord. Voor de specifieke situatie van het handelsregister kunnen wij dat op dit moment niet inschatten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aannames met betrekking tot de behoeften van gebruikers en wijze van ontsluiting. De aannames worden verder gepresenteerd als generieke en afzonderlijke factoren, terwijl er zeer wel relaties liggen tussen de factoren, bijvoorbeeld tussen het type gebruiker en de behoeften. Een burger heeft bijvoorbeeld baat bij meer open data vanwege transparantieoverwegingen en heeft voldoende aan het raadplegen van de data via een raadpleegdienst. Anderzijds zijn er professionele gebruikers die behoefte hebben aan de ruwe data via een downloaddienst of API. Thans levert de KvK deze diensten.

4 Varianten

In het KvK rapport worden de volgende open data varianten gepresenteerd:

1. Beperkte set handelsregistergegevens (maandlijks ververst)
2. Beperkte set handelsregistergegevens (dagelijks ververst)
3. Gehele handelsregister, behoudens gegevens over natuurlijke personen (dagelijks ververst)

Alvorens nader op de drie varianten in te gaan presenteren we hier eerst de huidige situatie. Daarna worden de drie varianten kort belicht en wordt op iedere variant kritisch gereflecteerd.

4.1 Huidige situatie

Een belangrijk deel van de gegevens uit het handelsregister zijn thans gratis raadpleegbaar via de website www.kvk.nl, namelijk (zie figuur 4.1):

KvK nummer

Vestigingsnummer

Zaaknaam

Actieve handelsnamen

Actieve statutaire namen

Rechtsvorm

Bedrijfsactiviteit

Vestigingsadres.

In sommige gevallen is ook de URL van de website gegeven (zie figuur 4.2).

Figuur 4.1: zoekopties via de kvk.nl⁴³

The screenshot shows the 'Bedrijfsinformatie bestellen' page on kvk.nl. The page is divided into three main steps: 1. Bedrijf zoeken (highlighted in yellow), 2. Product kiezen, and 3. Bestelling afronden. Under step 1, there are input fields for 'Handelsnaam', 'KvK-nummer', 'Straatnaam', 'Huisnr', 'Postcode', and 'Plaats'. There are also checkboxes for 'Vervallen handelsnamen', 'Uitgeschreven vestigingen en rechtspersonen (na 1 januari 2012)', 'Hoofdvestigingen', 'Nevenvestigingen', and 'Rechtspersonen'. A yellow button labeled 'Zoek in het handelsregister' is at the bottom left of the search area. A green vertical button on the right says 'Geef uw mening'. At the bottom, there are social media icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn, and a footer with navigation links like 'Over de KvK', 'English', 'Pers', 'Contact', 'Privacy', 'Cookies', 'Disclaimer', and 'We verbeteren kvk.nl continu. Nieuwsgier?'.

Figuur 4.2: het resultaat van een zoekopdracht

The screenshot shows search results for 'Auto Maas Tankstations B.V.' with a 'Hoofdvesting' tag. The results are displayed in a yellow box with a 'Sluit' button in the top right corner. The first section, 'Bestaande handelsnamen', lists 'Auto Maas Tankstations B.V.', 'Carwash Geldrop', and 'Argos Maas Geldrop'. The second section, 'Statutaire naam', lists 'Auto Maas Tankstations B.V.'. Below this, the KvK number (17165200) and vestigingsnr (000017914213) are shown, along with the address 'Winkelcentrum Coevering 1 5665GA Geldrop'. A detailed list of names follows: '17165200 0000 000017914213 Auto Maas Tankstations BV. Auto Maas Tankstations BV, Carwash Geldrop, Argos Maas Geldrop, Benzinestations. ...'. The bottom section, 'Auto Maas Tankstations B.V.', includes the 'Hoofdvesting' tag, KvK number, vestigingsnr, address, and website 'http://www.automaas.com'.

Via de disclaimer op de website leren we dat:

“De Kamer van Koophandel behoudt zich alle intellectuele eigendomsrechten en andere rechten voor met betrekking tot alle op of via deze website aangeboden informatie (waaronder alle teksten, grafisch materiaal en logo's). Het is niet toegestaan informatie op deze website over te kopiëren, te downloaden of op enigerlei wijze openbaar te maken, te verspreiden of te verveelvoudigen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Kamer van Koophan-

⁴³ NB de resultaten uit de uitgebreide variant zijn niet altijd consistent met de resultaten uit de openingpagina van kvk.nl: bijvoorbeeld voor het adres geestbrugweg 98 zijn er in de uitgebreide variant geen resultaten, via de openingssite van kvk.nl levert hetzelfde adres 2 hits op.

del of de rechtmatige toestemming van de rechthebbende. U mag informatie op deze website wel afdrukken en/of downloaden voor eigen persoonlijk gebruik.⁴⁴⁴⁵

De gegevens zijn dus wel openbaar te raadplegen maar geen open data, omdat ze niet als computer-leesbaar bestand worden aangeboden. In de praktijk kunnen ze echter wel door informatiesystemen worden verwerkt. Vergelijkbare gegevens zijn immers ook via openkvk.nl te raadplegen. De vraag rijst hier, mede gelet op de inschatting van de effecten van het als open data beschikbaar stellen van delen van het handelsregister, in hoeverre de openbaar raadpleegbare gratis gegevens uit het handelsregister de facto al als open data moeten worden beschouwd. Het aanbieden van deze gegevens als open data door de KvK betekent slechts een zeer beperkt verschil met de huidige praktijk.

4.2 Drie varianten

4.2.1 Korte beschrijving drie varianten

Het KvK-rapport beschrijft drie varianten voor open data uit het handelsregister:

- Variant 1: Beperkte set handelsregistergegevens (maandelijks ververst)
- Variant 2: Beperkte set handelsregistergegevens (dagelijks ververst)
- Variant 3: Gehele handelsregister, behoudens gegevens over natuurlijke personen (dagelijks ververst)

Variant 1: Beperkte set handelsregistergegevens (maandelijks ververst)

De eerste variant die het KvK-rapport schetst betreft een beperkte set aan gegevens die maandelijks worden ververst. Het gaat om de volgende gegevens:

- KvK nummer
- vestigingsnummer
- RSIN
- Zaaknaam
- Actieve handelsnamen
- Verkorte naam
- Actieve statutaire namen
- Website URL
- Adressen
- Omschrijving van de bedrijfsactiviteit
- Rechtsvorm

Variant 2: Beperkte set handelsregistergegevens (dagelijks ververst)

De tweede variant die het KvK-rapport schetst betreft dezelfde beperkte set aan gegevens als bij variant 1, alleen worden ze in deze variant dagelijks ververst.

Variant 3: Gehele handelsregister, behoudens gegevens over natuurlijke personen (dagelijks ververst)

De KvK heeft in haar rapportage het over de volgende gegevens voor variant 3:

⁴⁴ Zie: <http://www.kvk.nl/disclaimer/>

⁴⁵ De KvK heeft ons aangegeven dat deze disclaimer geen betrekking heeft op de handelsregisterinformatie, maar op de website zelf.

- " de actieve openbare gegevens over alle ondernemingen en rechtspersonen op het niveau van:
- de onderneming/maatschappelijke activiteit,
 - degene aan wie de onderneming/maatschappelijke activiteit toebehoort, exclusief eigenaar van de eenmanszaak en (personen van) personenvennootschappen;
 - de vestiging(en),
 - de activiteit (inclusief SBI).
- NB Inclusief status (actief/ niet actief);
- NB Exclusief bijzondere rechtstoestanden (faillissement, curatele, schuldsanering, bewind, e.d.);
- NB Exclusief gegevens van eigenaar eenmanszaak, vennoot personenvennootschap, bestuurders, commissarissen, gevolmachtigden en andere functionarissen en geen gegevens over de enig aandeelhouder;
- NB Exclusief maatwerk.
- D. de metagegevens over de actieve openbare documenten (datum vaststelling, jaartal, type document, e.d.) en jaarrekeningen in XBRL en later SBR.
- NB Exclusief overige jaarrekeningen en documenten.
- NB Uitleveren XBRL jaarrekeningen in open data alleen wanneer persoonsgegevens kunnen worden uitgesloten, anders voorlopig niet."

Veel van de uitgesloten gegevens zijn thans tegen betaling beschikbaar en via kvk.nl op te vragen
De uitsluiting van natuurlijke personen is beargumenteerd vanuit privacyregelgeving.

Tabel 4.1: beschikbare gegevens huidige situatie en per voorgesteld scenario

Gegevens	Huidige situatie	Variant 1	Variant 2	Variant 3
KvK nummer	openbaar	+	+	+
Vestigingsnummer	openbaar	+	+	+
RSIN	-	+	+	+
Zaaknaam	openbaar	+	+	+
Actieve handelsnamen	openbaar	+	+	+
Verkorte naam	-	+	+	+
Actieve statutaire namen	openbaar	+	+	+
Website URL	soms beschikbaar	+	+	+
Vestigingsadres(sen)	openbaar	+	+	+
Bedrijfsactiviteit	openbaar	+	+	+
Rechtsvorm	openbaar	+	+	+
SBI-code	-	-	-	+
Eigenaar	-	-	-	+*
Status (actief/niet actief)	-	-	-	+
*Venoot personenvennootschap, bestuurders, commissarissen, gevolmachtigden en andere functionarissen, aandeelhouders	-	-	-	-
Bijzondere rechtstoestanden (faillissement, curatele, schuldsanering, bewind, e.d.)	-	-	-	-
'Maatwerk'	-	-	-	-
Metagegevens over de actieve openbare documenten (datum vaststelling, jaartal, type document, e.d.) en jaarrekeningen	-	-	-	+
Oprichtingsakten	-	-	-	-
Statuten	-	-	-	-
Jaarrekeningen	-	-	-	-
Volmachten	-	-	-	-
overige documenten	-	-	-	-

* Exclusief eigenaar van de eenmanszaak en (personen van) personenvennootschappen

4.2.2 Inkomstenderving en extra kosten open data

De KvK heeft per variant de verwachte inkomstenderving geschat. Tevens heeft de KvK een inschatting gemaakt van de extra kosten die per variant gemaakt moeten worden om de gegevens als open data beschikbaar te maken. Gecombineerd leiden de inschattingen van de KvK tot het beeld in tabel 4.2..

Tabel 4.2: kostenbesparingen, opbrengstenderving en opbrengsten van drie door de KvK voorgestelde varianten volgens de KvK⁴⁶

In € miljoen	Inkomsten-derving	Besparing	Derving	Opbrengsten van verstrekking	Verskil met basis
Informatieverstrekking (exclusief inputfinanciering)	basis			45,3	0
Beperkte gegevensset (maandelijks)	Max	0	1,2	44,1	-1,2
	Min	0	0,2	45,1	-0,2
Beperkte gegevensset (dagelijks)	Max	0	9	36,3	-9
	Min	0	5	40,3	-5
Uitgebreide gegevensset (dagelijks)	Max	4	30	15,3	-26
	Min	3	21	24,3	-18

4.3 Reflectie op de drie varianten

De reflectie heeft betrekking op vijf aspecten:

1. Keuze van de varianten
2. Ingeschatte inkomstenderving
3. Ingeschatte kosten beschikbaar stellen open data
4. Wijze van ontsluiten⁴⁷
5. Extra en externe baten

4.3.1 Keuze van de varianten

De keuze van de totstandkoming van de drie varianten wordt in het KvK-rapport niet nader onderbouwd. Het is onduidelijk op basis van welke criteria tot de varianten is gekomen, of dit een aanbieder gedreven keuze is geweest of dat er gebruikers, of andere partijen die zich sterk hebben gemaakt voor open data uit het handelsregister, bij de selectie zijn betrokken. Meer specifiek zou het voor de hand liggen dat er gebruikers worden geconsulteerd die het open handelsregister willen hergebruiken (data innovators). Wij hebben geen verwijzing naar gebruikersinvloed/ betrokkenheid in het rapport kunnen vinden.

We constateren ook dat er geen variant is uitgewerkt vanuit het principe "open, tenzij". In de NODA wordt gesteld dat⁴⁸: "Het wettelijk kader om te bepalen of data in beginsel geschikt is om te ontsluiten, is gebaseerd op het principe 'open, tenzij'. De 'tenzij' betreft onder andere de uitzonderingsgronden die in de Wet openbaarheid van bestuur zijn vastgelegd." Hoewel de derde variant uit *lijkt* te gaan van het 'open, tenzij' principe blijkt dat er een aantal gegevens geen open data zijn in deze variant terwijl er naar onze mening onvoldoende grond wordt aangegeven dat deze uitsluiting/uitzondering rechtvaardigt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bijzondere rechtstoestanden (zoals faillissement en

⁴⁶ KvK, 2016; zie ook de data in tabel 2.1 van deze rapportage.

⁴⁷ Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft vragen beantwoord over het publiceren van integrale verslagen van curatoren op internet. Deze verslagen bevatten persoonsgegevens (bijvoorbeeld over de bestuurders) en het CBP is van mening dat bij publicatie een aantal beperkingen in acht moeten worden genomen: "Beperkingen kunnen worden gerealiseerd door criteria te hanteren waarmee wordt voorkomen dat er ongebreideld wordt gezocht. Het CBP denkt hierbij bijvoorbeeld dat er alleen kan worden gezocht op de bedrijfsnaam van gefailleerde, de vestigingsplaats, het insolventienummer of naam van de curator" (CPB 9 februari 2005, z2004-1177, blz. 2). Het aanduiden van de indicatie van de rechtstoestand zoals opgenomen in het handelsregister lijkt binnen deze beperkingen te blijven.

⁴⁸ NODA, 2015, blz. 5

curatele). Dit lijkt bij uitstek de data te zijn die in de meest uitgebreide variant dient te worden meegenomen.

De jaarrekeningen en overige documenten maken geen deel uit van de derde variant. In de jaarrekeningen staan namelijk persoonsgegevens, bijvoorbeeld de namen van de directie. Echter het betreft gegevens die openbaar toegankelijk zijn en waarvan de inhoud door wettelijke voorschriften wordt bepaald. Als jaarrekening als pdf of vergelijkbaar format beschikbaar wordt gesteld, dan betreft het slechts het gratis aanbieden van een reeds gepubliceerd document. Jaarrekeningen zijn nu vanaf € 3.05 elektronisch te bestellen op kvk.nl. Jaarrekeningen worden gecontroleerd op conformiteit aan wet- en regelgeving. Accountants moeten bij deze werkzaamheden ook vaststellen in hoeverre de verwerking van persoonsgegevens in een organisatie leidt tot risico's voor de organisatie.⁴⁹ Het meest directe document dat een accountant bestudeert is deze openbare jaarrekening zelf. Op grond van de goedkeuring van een jaarrekening door de accountant in de wetenschap dat deze openbaar toegankelijk wordt via het handelsregister kan de KvK er mogelijk op vertrouwen dat er alleen vanuit de jaarrekening noodzakelijke persoonsgegevens in staan.

Ten slotte zou een variant toegevoegd kunnen worden die uitgaat van het ideaal van opencorporates (zie kader); een organisatie die zich tot doel stelt om handelsregisterdata over de hele wereld gratis te ontsluiten.⁵⁰

- Opencorporates.com gaat uit van het volgende ideaal (zie opencorporates.com):
- Freely Searchable (20 points if possible to search for basic company data)
 - Open licence (30 points for an open licence; 5 points if no license; 0 points for a closed licence)
 - Data Freely Available (20 points if the full dataset can be downloaded or accessed over an API)
 - Directors included (10 points if the publicly available data includes company directors)
 - Accounts included (10 points if Annual Accounts are freely available)
 - Shareholders included (10 points if the publicly available data includes shareholders)

Voorstanders van open data zullen naar onze inschatting bijvoorbeeld bij de producten in Figuur 4.3 open data verwachten.

⁴⁹ Elisabeth Thole en Özer Zivali (2016) De accountant en de Wet bescherming persoonsgegevens, *Leidraad voor de AA* afl. 103 - januari 2016, blz. A.7.8-01 – A.7.8-50

⁵⁰ Zie ook AccessInfoEurope (2016). It's none of your business. 10 obstacles to accessing company register data using the right to information. Madrid, AccessInfoEurope, OCCPR:26.

Figuur 4.3: informatieproducten op basis van het handelsregister

Kies een product - Hulp nodig bij het kiezen?

<input type="radio"/> Bedrijfsprofiel € 9,50 	<input type="radio"/> Uittreksel Vanaf € 2,65 
<input type="radio"/> In het kort € 0,50 	<input type="radio"/> Historie € 2,65 
<input type="radio"/> Jaarrekeningen Vanaf € 3,05 	<input type="radio"/> Concernrelaties € 2,65 
<input type="radio"/> Deponeringen € 2,65 	Documenten

De beperkte set handelsregisterdata omvat zelfs niet alle gegevens die via 'in het kort' (voor € 0,50) ter beschikking worden gesteld (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4: gegevens die via 'in het kort' kunnen worden verkregen

Welke gegevens kunt u verwachten?			
Hieronder vindt u de gegevens die u bij In het kort kunt verwachten. Sommige gegevens zijn niet altijd beschikbaar, omdat ze niet van toepassing zijn of omdat de onderneming of organisatie niet verplicht is deze op te geven.			
Gegevens	Altijd beschikbaar	Indien beschikbaar	Toelichting
Naam	✓		De eerste handelsnaam. Bij rechtspersonen zonder onderneming of vestiging de statutaire naam.
KvK-nummer	✓		Het inschrijvingsnummer bij het Handelsregister.
Rechtsvorm	✓		De rechtsvorm van de onderneming of organisatie.
Vestigingsadres	✓		De straatnaam en het huisnummer van de vestiging.
Vestigingsplaats	✓		De postcode en plaatsnaam van de vestiging.
Op dit adres sinds	✓		Datum waarop de vestiging op dit adres is gevestigd. Wordt alleen bij dit product getoond.
Correspondentieadres	✓		De straatnaam en het huisnummer van het postadres.
Correspondentieplaats	✓		De postcode en plaatsnaam van het postadres.
Telefoonnummer		★	Het opgegeven telefoonnummer (geen mobiele telefoonnummers).
Faxnummer		★	Het opgegeven faxnummer.
Internetadres		★	URI van de website.
E-mailadres		★	Het e-mailadres van de vestiging.
Totaal aantal medewerkers	✓		Totaal aantal werknemers (zowel parttime als fulltime) van de vestiging.
Hoofdactiviteit (SBI-code)		★	De SBI-code van de kernactiviteiten van deze vestiging.
Nevenactiviteit (SBI-code)		★	Maximaal 2 SBI-codes van nevenactiviteiten van deze vestiging.

Deze gegevens zijn al openbaar en beschikbaar tegen een geringe vergoeding. De effecten van de voorgestelde beperkte set van data op aspecten als privacy, rechtszekerheid en financiële situatie zijn naar onze mening gering.

Hoofdstuk 6 zal nader ingaan op alternatieven.

4.3.2 Ingeschatte inkomstenderving

De ingeschatte inkomstenderving volgens het KvK-rapport varieert van € 0,2-1,2 miljoen voor variant 1 tot € 5-9 miljoen voor variant 2 en € 18-26 miljoen voor variant 3. Hoewel er globaal is aangegeven hoe men tot de inschattingen is gekomen (zie blz. 29, 35) bevat het rapport zelf geen verdere onderbouwing van de inschattingen. De KvK heeft ons desgevraagd wel een vertrouwelijke onderbouwing verstrekt van de gegevens. Deze onderbouwing bestond uit het per thans geleverd informatieproduct van de KvK aangeven welk percentage er aan vraaguitval naar verwachting zou plaatsvinden bij een van de drie alternatieven. Dit percentage werd vervolgens vermenigvuldigd met de huidige omzet per product. In deze paragraaf reflecteren we per alternatief, voor zover mogelijk, op de gepresenteerde gegevens in het KvK-rapport.

Variant 1: Beperkte set handelsregistergegevens

De inkomstenderving van het handelsregister wordt geschat op € 0,2 miljoen tot € 1,2 miljoen per jaar. Het verschil tussen deze bedragen zit in het al dan niet meenemen van adresgegevens van ondernemingen en rechtspersonen met een non-mailing indicator. De KvK verwacht geen kostenbesparing van betekenis gekoppeld aan het minder leveren van data. Qua kosten verwacht de KvK dat het maken van dit bestand € 200.000 kost en dat dit jaarlijks € 40.000 (20%) aan onderhoudskosten betekent.

Bij dit alternatief hebben we vanuit financiële overwegingen verschillende opmerkingen.

- Het verschil in inkomstenderving tussen € 0,2 miljoen tot € 1,2 miljoen per jaar vanwege het al dan niet meegeven van adressen die onder de non-mailing indicator vallen is opmerkelijk; want deze adresgegevens zijn thans gratis opzoekbaar op de website van de KvK en kunnen ook worden geogst door derden en worden doorgeleverd aan het web. Deze data worden niet maandelijks, maar dagelijks ververst.
- De KvK verwacht dat het wel minder data verkoopt, maar dat dit niet leidt tot kostenbesparingen bij de levering van data. De marginale verstrekingskosten van deze data (in de huidige betaalde vorm) zijn daarbij kennelijk minimaal; terwijl bij het gratis verstrekken er (ten opzichte van de huidige situatie) extra kosten gemaakt zouden worden. Dit lijkt tegenstrijdig.
- De verhouding tussen inkomstenderving en extra gebruik (en daarmee de meerwaarde van open data) zal in dit alternatief naar verwachting niet gunstig zijn. De KvK geeft aan dat door de beperkte actualiteit het gebruik beperkt zal blijven en dat er ook weinig partijen dit bestand zullen willen gebruiken om data aan toe te voegen. Ook mist dit bestand belangrijke gegevens, zoals de SBI-codes van kern- en nevenactiviteiten van een vestiging.

Variant 2: Beperkte set handelsregistergegevens dagelijks ververst.

Het betreft hierbij dezelfde gegevens als bij alternatief 1, maar dan dagelijks ververst. Hier wordt uitgegaan van een inkomstenderving van € 5 miljoen tot € 9 miljoen, geen kostenbesparing van betekenis en extra kosten van het bestand gelijk aan die van maandelijks verversen, namelijk het maken van dit bestand € 200.000 en de jaarlijkse onderhoudskosten € 40.000 (20%).

- Ook hier lijkt het verschil tussen € 5 en € 9 miljoen niet te rechtvaardigen vanuit de inhoud van de data; het betreft immers data die thans voor een zeer belangrijk deel openbaar beschikbaar is via kvk.nl.
- De KvK geeft aan dat bij inkomstenderving van €5 tot €9 miljoen geen noemenswaardig verschil is qua verstrekingskosten.

- De KvK geeft geen inschattingen van nieuw gebruik; de zeer beperkte dataset (met gegevens die voor een belangrijk deel als openbaar beschikbaar zijn) doet vermoeden dat de meerwaarde van deze open data beperkt is. Het is niet de dataset die bij uitstek veel nieuwe gebruikers trekt: de meerwaarde ten opzichte van de huidige data geeft daartoe geen aanleiding.

We constateren ook dat de verschillen in financiële impact tussen variant 1 en variant 2 onwaarschijnlijk groot zijn. Men kan zich voorstellen dat gebruikers in variant 1 hun open data bestand periodiek updaten door het openbare kvk.nl te raadplegen. Dit resulteert in een gegevensset met een actualiteit van een dag, gelijk aan variant 2. Waarom de verschillen tussen variant 1 en variant 2 zo groot worden ingeschat, wordt in het KvK-rapport niet beantwoord.

Variant 3: Gehele handelsregister, behoudens gegevens over natuurlijke personen, etc.⁵¹ (dagelijks ververst).

Naast gegevens over natuurlijke personen zijn in dit model nog een aantal andere beperkingen opgenomen. Niet alle in het handelsregister gedeponeerde data wordt in dit model verstrekt. De KvK verwacht dat in dit model € 21 miljoen tot € 30 miljoen minder aan informatieproducten wordt verkocht. Ze verwachten dat tegen deze inkomstenderving een kostenbesparing van €3 miljoen tot €4 miljoen staat. Deze kostenbesparing vergt volgens de KvK een (eenmalige) reorganisatievoorziening, omdat de boventallige 25 tot 35 fte aan medewerkers dan dienen af te vloeien volgens de in het Algemeen Rijksambtenarenreglement neergelegde regelingen. De kosten voor het ter beschikking stellen van het bestand worden geschat tussen eenmalig € 100.000 tot € 500.000 en de onderhoudskosten van dit bestand op € 20.000 tot € 100.000 per jaar (20%).

Bij deze financiële schattingen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- Ook in dit alternatief (dat de KvK geschat heeft op basis van geschatte inkomstenderving per product dat thans wordt geleverd) is het verschil tussen marginale opbrengstenderving (€ 21 miljoen tot € 30 miljoen; ofwel 46% tot 67% minder opbrengsten) en marginale kostenbesparingen (€ 3 miljoen tot € 4 miljoen; ofwel 15% tot 20% minder verstrekkingskosten) groot. De achtergrond hiervan is dat politiek gekozen is om ook de informatieverzameling en het beheer van het handelsregister voor een deel te laten financieren uit de opbrengsten van verkoop van informatieproducten.
- Over de verhouding tussen kostenderving voor tariefverlaging van huidig gebruik en extra volume van gebruik doet de rapportage van de KvK geen uitspraak. Alhoewel privacy-overwegingen ook een rol spelen, lijkt het er ook op dat bepaalde data niet zijn toegevoegd aan het bestand om de financiering van het handelsregister door de verkoop van informatie te waarborgen. De 'behoudens' paragraaf in de beschrijving van dit alternatief is dusdanig lang dat de additionele waarde van dit uitgebreide bestand mogelijk kleiner is dan de rapportage van de KvK aangeeft. Bepaalde cruciale gegevens (zoals informatie over bijzondere rechtstoelstanden) ontbreken; dit beperkt de toegevoegde waarde.

4.3.3 Ingeschatte kosten van het beschikbaar stellen van open data

Zoals in het hoofdstuk 'Aannames belicht' aangegeven moet er bij de inschatting van de kosten die gepaard gaan met het als open data beschikbaar stellen van de data onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de kosten die tot de inrichting van een goed functionerende informatievoorziening

⁵¹ De toevoeging 'etc.' is van de onderzoekers, omdat in deze variant meer uitzonderingen zijn gemaakt dan natuurlijke personen alleen

moeten worden gerekend en anderzijds kosten die specifiek moeten worden gemaakt voor het als open data beschikbaar stellen van data.

Voor het inrichten van een open dataomgeving zullen extra kosten moeten worden gemaakt. Het is goed denkbaar dat de open data uit het handelsregister zoveel gebruikers trekt dat de server dit niet aankan. De ICT-infrastructuur zal hier rekening mee moeten houden. Ook voor het verwijderen van de persoonsgegevens zullen kosten worden gemaakt die anders niet gemaakt zouden worden, althans niet op deze schaal.

Maar het gestructureerd opslaan en beheren van gegevens, en het opstellen en beheren van metadata is een voorwaarde voor een goed functionerende informatievoorziening, zeker ook in een breder kader als het handelsregister als onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Ook als er wordt besloten geen open data beschikbaar te stellen zullen deze kosten moeten worden gemaakt. Hoewel deze kosten gedekt moeten worden morgen deze kosten ons inziens redelijkerwijs niet worden toegerekend aan open data.

Als we de ingeschatte kosten vergelijken met de (inschatting van de) kosten die andere overheidsorganisaties hebben gemaakt, vallen de ingeschatte kosten in het KvK-rapport hoger uit. In het onderzoek naar de kosten van 'aan open data doen' bij vijf overheden⁵² worden de gemiddelde incrementele kosten van open data geschat op €50.000 - €70.000 (eenmalig) en een structurele extra kostenpost van maximaal €50.000 per jaar (in de hoogste schatting van de KvK zijn deze € 100.000 per jaar). De eenmalige kosten worden grotendeels bepaald door de veranderkosten. Het is onduidelijk of deze kosten zijn meegenomen in het KvK-rapport.

Verder wordt er reeds periodiek informatie uit het handelsregister wordt geleverd aan afnemers binnen en buiten de overheid. Het CBS heeft zelfs een real time kopie van het handelsregister (KvK rapport, 2016, blz. 31). Waarom open data voor extra kosten voor het periodiek leveren van gegevens zal zorgen wordt ons uit het rapport niet duidelijk.

4.3.4 Kostendaling als gevolg van open data

De wijze waarop de inschatting van de kostendaling tot stand is gekomen wordt in het rapport niet nader gespecificeerd. In varianten 1 en 2 is er, volgens het KvK-rapport, geen sprake van een kostendaling terwijl er in variant 3 overtaligheid van 25 tot 35 fte wordt verwacht corresponderend met een besparing van €3-4 miljoen per jaar.

Wat betreft de eenmalige reorganisatievoorziening kan worden verwacht dat een deel van deze voorziening vrij valt indien medewerkers van werk tot werk worden begeleid. De KvK heeft ons desgevraagd medegedeeld dat deze gegevens zijn gebaseerd op de kosten van de recente transformatie die de KvK heeft doorgemaakt.

4.3.5 Wijze van ontsluiten

De wijze van ontsluiten van de open data kan significante kosten met zich meebrengen. Het maakt nogal uit of gegevens direct uit de registratie beschikbaar komen op een ftp-server zonder beschikbaarheidsgaranties of dat er een kwaliteitscontrole plaats vindt en de gegevens op een voor de (her)gebruiker gewenste wijze worden verstrekt als linked data.

⁵² De Vries, M., 2014, Wah kos' dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen, p. 25.

Ook kunnen per (deel)dataset variaties in het ontsluiten worden gekozen. Een mogelijk alternatieve variant zou kunnen zijn dat de huidige openbare gratis data als open data in bulk worden ontsloten, en dat de huidige openbare, niet gratis, gegevens als gratis openbare data via kvk.nl kunnen worden geraadpleegd.

Hoewel de wijze van ontsluiten is genoemd als mogelijke kostenpost, wordt er in het variantdeel van het KvK-rapport niet verder op ingegaan. Het is hiermee niet af te leiden op welke wijze de KvK de open data in de varianten wil ontsluiten en welke kosten en effecten daar mee gepaard gaan.

4.3.6 Inschatting van extra en externe baten

De KvK-rapportage beperkt zijn inschatting van de extra en externe effecten op open handelsregister data tot het volgende.

“Indien de gebruiker van open data dan alsnog een hogere actualiteit wil, waarmerk of een Service Level Agreement wil, is er een mogelijkheid een Handelsregister informatieproduct af te nemen. Het moet dan wel gaan om nieuwe gebruikers en de dienstverlening mag niet concurreren met de markt. Het is daarom zeer ongewis of er extra inkomsten met open data zijn te behalen voor het Handelsregister. De mogelijke extra opbrengsten zijn daarom ook niet meegenomen in de inschattingen van de impact.” (KvK, 2016, blz. 30).

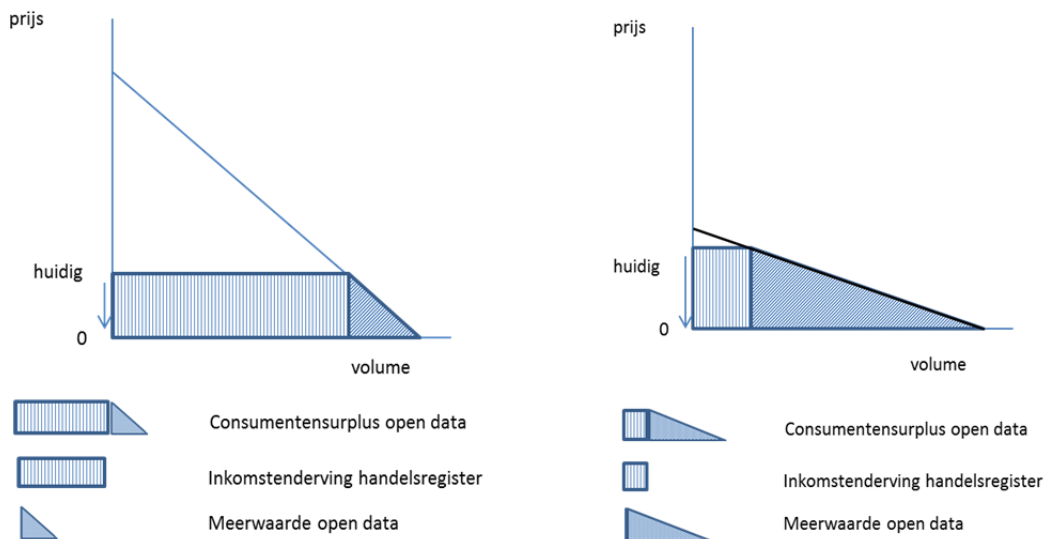
Afhankelijk van de keuze voor de wijze van verstrekken is er ook een financieringskans in het aanbieden van open data. Dit zou het geval kunnen zijn als het aanbieden van open data blijft beperkt tot de ruwe data, en de mogelijkheid wordt geboden om bewerkte data betaald te leveren. Het KvK-rapport lijkt ervan uit te gaan dat er veel vraag is naar bewerkte data. De aannahme wordt gedaan (blz. 29) dat veel gebruikers niet overweg kunnen met de ruwe data. Vooral voor partijen die op basis van de data nieuwe producten willen ontwikkelen. Of en hoe groot deze mogelijke effecten zouden (kunnen) zijn in de specifieke situatie van het handelsregister vraagt nader onderzoek.

Het is interessant om ook te kijken naar de mogelijke externe effecten van open data uit het handelsregister. De transactiekosten van (her)gebruikers zowel binnen als buiten de overheid zullen dalen aangezien veel data zonder contract en betaling kunnen worden gebruikt. Mogelijke effecten door toegenomen transparantie van bedrijven in het handelsregister en eventuele economische effecten ontstaan door het ontwikkelen van nieuwe diensten en dienstverlening door externen zijn niet meegenomen. Hoewel deze effecten niet altijd direct terugslaan op het handelsregister, zouden ze wel relevant kunnen zijn ter onderbouwing en ondersteuning van bepaalde alternatieve financieringsconstructies (bijvoorbeeld een groter deel van de financiering uit de algemene middelen).

Dit geldt ook voor de macro-economische effecten door het gebruik van open data. In algemene zin kan worden aangegeven dat door het verlagen van de prijs van data uit het handelsregister niet alleen leidt tot vermindering van de inkomsten van het handelsregister, maar ook tot een verhoging van het consumentensurplus bij de bestaande gebruikers van deze data. Data die deze gebruikers waardeerden kunnen ze nu voor niets afnemen. Daarnaast zal verlaging van de prijs leiden tot nieuwe gebruikers die de data tegen de huidige prijs niet interessant vinden. Toch kan aan deze groep van gebruikers een consumentensurplus worden toegerekend, omdat ze een (weliswaar lagere) prijs voor de data hadden willen betalen. Het is – omdat niet bekend is hoe de vraagcurve precies loopt – niet bekend hoe groot dit surplus is (Figuur 4.5 en 4.6). Ook is onbekend wat de verhouding is tussen de in-

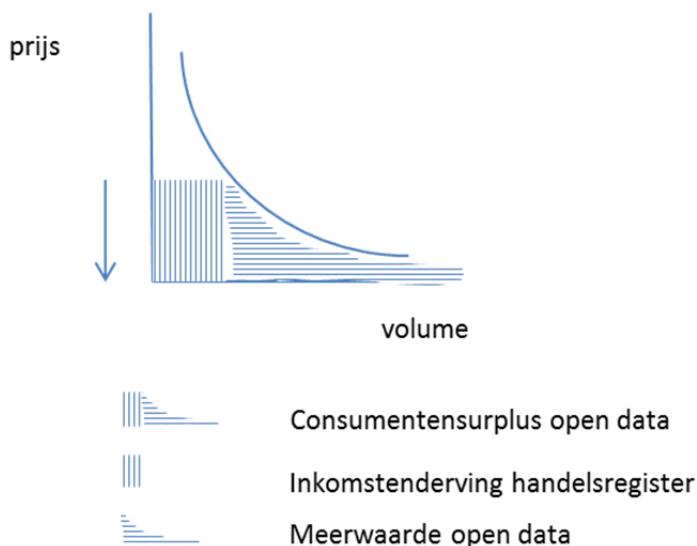
komstenderving van het handelsregister en de meerwaarde van open data door de toetreding van nieuwe gebruikers.

Figuur 4.5: consumentensurplus, inkomstenderving en meerwaarde van open data bij verschillende uitgangspunten rond de verhouding tussen prijs en volume van de vraag



Indien de verhouding tussen prijs en volume van de vraag als vraagcurve wordt gemodelleerd is de meerwaarde van open data in verhouding tot de inkomstenderving van het handelsregister als in Figuur 4.5.

Figuur 4.6: consumentensurplus, inkomstenderving en meerwaarde van open data en de vraagcurve



Het is onbekend hoe de verhouding tussen prijs en volume bij de data van het handelsregister precies ligt. De impact van open data is een gebied waar meer onderzoek op zou kunnen worden uitgevoerd op grond van het steeds meer beschikbaar komen van open data op veel terreinen. Op grond van bovenstaande economische uitgangspunten kan evenwel worden vastgesteld dat het consumentensurplus van de verstrekking van open data (ofwel de maatschappelijke baat) groter is dan het verlies aan inkomsten bij het handelsregister. Dit relatieve aandeel van de meerwaarde van open data is het

grootst indien het volume sterk zal stijgen door het aanbieden als open data. Daar waar data niet vaker wordt afgenomen, hoewel deze gratis wordt verstrekt, is het effect gelijk aan de inkomstderving; daar waar het volume stijgt is sprake van additionele meerwaarde. Kenmerkend voor open data is dat dit gestegen volume niet alleen te meten is aan het aantal eerste gebruikers dat de data downloaden vanuit (in dit geval) het handelsregister, maar ook dat deze data onderdeel kunnen vormen van vervolgleveringen. Open data kunnen immers ook door derden worden verzameld en doorgegeven.

5 Handelsregisters in het buitenland

Naar aanleiding van de vraag hoe in andere landen de data uit handelsregisters beschikbaar wordt gesteld als open data en gefinancierd wordt, zijn drie cases nader bekeken: Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken.

Het Verenigd Koninkrijk is toonaangevend op het gebied van open data in het algemeen en dat geldt ook voor de casus Companies House. Volgens OpenCorporates.com scoren ze het hoogst op 'openness'.

België heeft sinds mei 2014 een deel van de Kernpuntbank voor Ondernemingen (KBO) beschikbaar als open data. Een ander deel (de herbruikbare gegevens) van de KBO is beschikbaar voor €75.000 per jaar. De ervaringen van dit model worden in dit onderzoek meegenomen.

Denemarken is met het Centrale Virksomhedsregister volgens opencorporates.com net als het Verenigd Koninkrijk toonaangevend op het gebied van open corporate data (zie tabel 5.1). Hoewel Denemarken van OpenCorporates.com de volle punten krijgt voor 'open license', liggen er wel gebruikbeperkingen op de data, bijvoorbeeld met betrekking tot reclamadoeleinden (zie ook paragraaf 5.3.2). Daarom is deze case wellicht wat minder interessant en vergelijkbaar met België. Denemarken wordt dan ook minder uitgebreid besproken.

Tabel 5.1: openness score volgens OpenCorporates.com

		Max	UK	DK	BE	NL
Freely Searchable	20 points if possible to search for basic company data	20	20	20	20	20
Licensing	30 points for an open licence; 5 points if no license; 0 points for a closed licence	30	30	30	5	0
Data Freely Available	20 points if the full dataset can be downloaded or accessed over an API	20	20	20	20	0
Directors	10 points if the publicly available data includes company directors	10	10	10	0	0
Accounts	10 points if Annual Accounts are freely available	10	10	10	5	0
Shareholders	10 points if the publicly available data includes shareholders	10	0	0	0	0
Total		100	90	90	50	20

In de volgende paragrafen wordt ingaan op de beschikbaarheid als open data, de effecten van open data op de organisatie en de omzet van informatieproducten en de wijze waarop de infrastructuur van het handelsregister wordt bekostigd. Dit deel van het onderzoek zal tevens ingaan op de vraag in hoeverre deze registers te vergelijken zijn en zal eventuele leerpunten voor Nederland of goede voorbeelden presenteren.

5.1 Verenigd Koninkrijk: Companies House/Company register

5.1.1 Inleiding

Uit de rapportage "Open Data. Verkenning naar de mogelijkheden om openbare gegevens uit het Handelsregister als open data ter beschikking te stellen" (Kamer van Koophandel, mei 2016):

Als we kijken naar deze landen, zien we dat in het Verenigd Koninkrijk het bedrijvenregister (Company register) zowel gratis open data bulkbestanden met informatie over ondernemingen (exclusief gegevens over natuurlijke personen) beschikbaar stelt als met jaarrekening gegevens. Daarnaast is het register gratis in te zien. Er wordt echter geen printfaciliteit aangeboden. Het register wordt geheel gefinancierd uit private middelen. De opbrengsten komen met name uit de vergoedingen, die in rekening worden gebracht bij (wijziging) registratie. Er zijn echter ook nog opbrengsten uit bepaalde (informatie)producten.

Companies House is de organisatie in Groot Brittannië die verantwoordelijk is voor de registratie van bedrijven en bedrijfsgegevens. Companies House is de uitvoerende overheidsorganisatie van het ministerie van Business, Innovation and Skills (BIS) met als publieke taak het registreren van bedrijven en bedrijfsgegevens (incl. jaarverslagen) in een bedrijvenregister, en deze publiekelijk toegankelijk maken.⁵³ In het register staan ruim 3,6 miljoen bedrijven geregistreerd.⁵⁴ In 2015 waren dit er een kleine 3,5 miljoen (zie figuur 5.1). Uit de statistieken van Companies House blijkt dat ruim 87% van de registraties en mutaties in het bedrijfsregister digitaal worden aangeleverd. Voor nieuwe registraties is dat zelfs 99,2%.⁵⁵

⁵³ Welle Donker, F. en B. van Loenen (2015), Duurzame businessmodellen voor open data. Delft. Kenniscentrum open data.

⁵⁴ Companies House (2016), Statistical release. Incorporated companies in the United Kingdom, March 2016, blz. 4

⁵⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/518991/Monthly_Register_Activity_March_2016_ENG.xls

Figuur 5.1: overzicht Companies House⁵⁶

Register size as at 31 March 2015	3,464,155
New incorporations	585,741
Companies restored	5,502
In receivership	9,683
Dissolved companies	369,526
In dissolution	179,831
In liquidation	80,627
Digital take-up	81.6%
Accepted transactions	9,015,215
Paper documents accepted	1,661,000
Accounts compliance	99.1%
Customer satisfaction	89%
How many times the register is accessed for free information	291,481,647
How many times the register is accessed for paid information	6,333,965
Staff engagement	64%
Headcount (Total employees) as at 31 March 2015	870
Headcount (Full-time equivalents) as at 31 March 2015	794.3
Income	£67.5m
Expenditure (including dividend)	£65.4m

5.1.2 (Open) Data

In juli 2014 kondigde de BIS Ministers aan dat alle digitale Companies House data kosteloos verkrijgbaar zou zijn vanaf het tweede kwartaal van 2015.⁵⁷ Volgens de geïnterviewden stelt Companies House in beginsel alle data die ze digitaal hebben beschikbaar als open data. We gaan ervan uit dat dit impliceert dat de data conform de G8 definitie beschikbaar wordt gesteld (zie kader).⁵⁸

Open Data Charter, juni 2013, punt 8:
We therefore agree to follow a set of principles that will be the foundation for access to, and the release and re-use of, data made available by G8 governments. They are:

- *Open Data by Default*
- *Quality and Quantity*
- *Useable by All*
- *Releasing Data for Improved Governance*
- *Releasing Data for Innovation*

Het gaat daarbij onder andere over de basis bedrijfsgegevens, jaarrekeningen en -verslagen en andere stukken/informatie met betrekking tot gebeurtenissen in het bedrijf.

Companies House zegt daarover in het jaarverslag dat hun data een zeer belangrijk onderdeel vormt van de nationale informatie infrastructuur ter ondersteuning van dagelijkse economische activiteiten.

⁵⁶ Bron: Companies House (2015), Annual Report and Accounts 2014/15, p.2

⁵⁷ Companies House (2015), Business Plan 2015/16, p.3; Zie ook: <https://www.gov.uk/government/news/free-companies-house-data-to-boost-uk-economy>

⁵⁸ Cabinet Office (2013). Policy paper: G8 Open Data Charter and Technical Annex. 18 June 2013

Deze data als open data beschikbaar stellen zal ervoor zorgen dat er meer gebruikers en innovatief gebruik komen. Ook zal volgens Companies House open data leiden tot een grotere mate van transparantie en juistheid van gegevens.⁵⁹

Er is een nieuw platform geïntroduceerd dat de toegang tot de data eenvoudiger maakt en in fasen zullen de bestaande systemen (WebFiling, WebCheck and Companies House Direct) daardoor volledig vervangen worden. Ook het downloaden van bulkdata wordt met dit platform eenvoudiger.

Om een beeld te krijgen van wat er gratis, online beschikbaar is, is een voorbeeld opgezocht. In dit geval het bedrijf Annington Homes Limited.⁶⁰ Onder andere zijn van dit bedrijf beschikbaar: jaarverslagen, het in onderpand geven van bedrijf, de samenstelling van de directie (met geboortemaand en jaar) en de benoemingsbesluiten (voorzien van handtekeningen). De informatie omvat handtekeningen van de functionarissen. (zie bijvoorbeeld een 'appointment of secretary' document). Wat betreft persoonsgegevens geven ze geen geboortedatum, maar wel geboortemaand en -jaar. De informatie die hier beschikbaar is gaat verder dan de varianten in het rapport. .

Naast deze raadpleegdienst, kunnen bulkgegevens zonder registratie als 'BasicCompanyData' via een url (http://download.companieshouse.gov.uk/en_output.html) gedownload worden als 5 zip-bestanden. De bulkdatabestanden zijn in .csv formaat en bevatten gegevens van de bedrijven, zoals de bedrijfsnaam, het registratienummer, diverse adressen, de bedrijfscategorie, de status van het bedrijf, de deponeringen, gevestigde 'hypotheke' (mortgages) en url. De BasicCompanyData worden elke maand geupdated.

5.1.3 Effecten van open data

Alhoewel niets toegankelijk werd gemaakt wat niet al toegankelijk was – er is alleen het verschil dat er niet meer voor betaald hoeft te worden – heeft het verstrekken als open data voor mensen wel het besef gegeven dat deze informatie er is. Dit leidt tot bewustwording, maar heeft nog niet geleid tot een grote stroom van klachten van geregistreerde bedrijven over het openbaar zijn van hun gegevens.

Companies House is niet bekend met nieuwe diensten die door derden zijn ontwikkeld met het gebruik van de nieuwe mogelijkheden. Wel hebben ze gehoord ('anecdotal evidence') van bijvoorbeeld accountants die kijken of er in de buurt wellicht bedrijven zijn die hun diensten kunnen gebruiken; het gebruik bij onderzoek en ook ter bevrediging van maatschappelijke interesses, zoals iemand die heeft uitgezocht met hoeveel bedrijven de leden van de rock band Iron Maiden zijn geassocieerd.

In het huidige systeem is het niet mogelijk om op adres van een vestiging te zoeken. Naar verwachting kan dit op grond van de open data wel worden ontwikkeld door een derde. Bovendien kan dit wel in de bulkbestanden die kunnen worden gedownload.

Companies House is niet bekend met bedrijven die dankzij de open data de gegevens als deel van een breder pakket verkopen. Natuurlijk zijn er bedrijven, zoals credit rating agencies, die de gegevens al gebruikten toen het nog niet gratis was, maar dit gebruik is niet gedreven door de open data.

Er hebben wel wat kostenbesparingen voorgedaan. Vooral bij ondersteuning van de verkoop en het klantencentrum. Als je iets koopt en je bent er niet tevreden mee dan neem je contact op. Nu is dat

⁵⁹ Companies House (2015), Annual Report and Accounts 2014/15, blz. 8

⁶⁰ Zie: <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/03232682/filing-history>

veel minder; want je krijgt het gratis. De totale kostenbesparingen (waaronder ook transactiekosten en rekeningen versturen) worden geschat op £1 miljoen per jaar. De impact hiervan op overheadkosten zijn beperkt.

5.1.4 Financiering

Companies House had in het jaar 2014/15 £67 miljoen aan opbrengsten (zie figuur 5.2). Daar stonden £65 miljoen kosten tegenover. De verwachtingen zijn dat de cijfers voor 2015/16 en 2016/17 een zelfde beeld gaan vertonen (zie figuur 5.2).⁶¹ Ter vergelijking met de periode voordat er sprake was van open data: in 2012/13 waren de inkomsten £63,7 miljoen en het jaar ervoor £66,2 miljoen (zie figuur 5.3).

Figuur 5.2: inkomsten Companies House 2014-2015⁶²

COMPANIES HOUSE			
Statement of Comprehensive Income for the year ended 31 March 2015			
	Note	2014/15 £'000	2013/14 £'000
Operating income	2	67,451	63,895
Administration costs:			
Staff costs	3	(30,716)	(27,387)
Non-staff administration costs	7	(30,372)	(29,506)
Gross administration costs		(61,088)	(56,893)
Operating surplus before interest		6,363	7,002
Interest receivable	8	137	131
Interest payable and finance costs	8	(13)	(21)
Net operating surplus before dividend		6,487	7,112
Dividend	9	(4,363)	(4,357)
Net operating surplus		2,124	2,755
Other Comprehensive Income			
Net gain on revaluation of land and buildings	5	456	172
Comprehensive income for the year end 31 March 2015		2,580	2,927

⁶¹ Companies House (2016), Business Plan 2016/17, blz. 15

⁶² bron: Companies House (2015), Annual Report and Accounts 2014/15, blz. 38

Figuur 5.3: inkomsten Companies House 2012-2013⁶³

COMPANIES HOUSE			
Statement of Comprehensive Income for the year ended 31 March 2013			
		2012/13	2011/12
	Note	£'000	£'000
Operating income	2	63,658	66,116
Administration costs:			
Staff costs	3	(27,391)	(32,308)
Non-staff administration costs	7	(25,934)	(26,148)
Gross administration costs		(53,325)	(58,456)
Operating surplus before interest		10,333	7,660
Interest Receivable	8	156	76
Interest Payable & Finance Costs	8	(34)	(69)
Net operating surplus before dividend		10,455	7,667
Dividend	9	(4,261)	(2,269)
Net operating surplus		6,194	5,398
Other Comprehensive Income			
Net Gain/(Loss) on Revaluation of Land and Buildings	5	(569)	(597)
Comprehensive income for the Year Ended 31 March 2013		5,625	4,801

Companies House is een zogenoemd 'Trading Fund'. De inkomsten bestaan uit de verplichte registratiebijdragen van bedrijven en data verstrekingsactiviteiten. Er gaat geen belastinggeld naartoe. Bedrijven betalen naast een eenmalige inschrijvingsbijdrage ook jaarlijks een vorm van contributie en er zijn kosten verbonden aan mutaties op de registratie. Daarbij worden verschillende tarieven gehanteerd voor de verschillende handelingen. Zo kost het veranderen van de naam van een bedrijf bij digitale aanlevering £8 en wil je dat nog dezelfde dag gerealiseerd hebben, dan betaal je £30. Bij aanlevering van de mutaties op papier betaal je respectievelijk £ 10 of £ 50. Een quick scan van de tarieven die golden per 1 juni 2015⁶⁴ en de tarieven per 6 april 2016⁶⁵ laat zien dat de tarieven nauwelijks gewijzigd zijn ten opzichte van vorig jaar. Wel is in 2016 een tarief toegevoegd voor de registratie van bepaalde documenten op basis van de op 1 december 2014 in werking getreden 'Reports on Payments to Government Regulations 2014':

For the registration of a report or a consolidated report under Regulation 14 of the RPG Regulations. £250.00

For the registration of information contained in any report or consolidated report under Regulation 15 of the RPG Regulations. £250.00

⁶³ Bron: Companies House (2013), Annual Report and Accounts 2012/13, blz. 44

⁶⁴ Fees Determined By The Registrar Of Companies, Made 26 May 2015, Coming Into Force 1 June 2015

⁶⁵ Fees Determined By The Registrar Of Companies, Made 4 April 2016, Coming Into Force 6 April 2016

Het raadplegen van bedrijfsinformatie is gratis. Er hoeft alleen te worden betaald als men voor een bedrijf oude gegevensafschriften wil hebben die nog niet zijn gedigitaliseerd.

Op grond van het Jaarverslag en jaarrekening 2014/15 kunnen de inkomsten van het companies house worden uitgesplitst (zie tabel 5.2)

Tabel 5.2: uitsplitsing inkomsten Companies House⁶⁶

	GBP mln	EUR mln	relatief excl overig
registratie	£ 55.6	€ 70.4	84%
disseminatie	£ 10.4	€ 13.2	16%
overig	£ 1.5	€ 1.9	
totaal	£ 67.5	€ 85.4	

Voor de overige inkomsten geldt dat deze voornamelijk worden bepaald door de verhuur van kantoorruimte in het gebouw dat ze niet geheel gebruiken.⁶⁷ De verhouding tussen inkomsten vanuit de registratie en die van disseminatie is 16%. In het verleden waren de inkomsten vanuit disseminatie verhouding licht hoger. In de jaarrapportage 2010/11 was dit nog 22%. De interviewpartners verwachten dat dit aandeel van 16% verder zal dalen. Deze inkomsten zijn daarmee een erfenis uit het verleden. Naar verwachting zal dit dalen van 16% tot onder de 5%.

Het meest opmerkelijk is dat de geïnterviewden aangeven dat veel bedrijven nu nog betalen voor gegevens die ze ook gratis kunnen krijgen. Het betreft hier vaak grotere bedrijven die voor hun werkprocessen gewend waren gebruikt te maken van deze data. Deze bedrijven passen hun werkprocessen niet onmiddellijk aan als via een andere weg de data gratis beschikbaar komt: 'even if it is free, people are still happy to pay for it'.

⁶⁶ Bron: Companies House (2015a), Annual Report and Accounts 2014/15, blz. 45

⁶⁷ Companies House (2015), Annual Report and Accounts 2014/15, blz. 16

5.2 België: Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO)

5.2.1 Inleiding

Uit de rapportage "Open Data. Verkenning naar de mogelijkheden om openbare gegevens uit het Handelsregister als open data ter beschikking te stellen" (Kamer van Koophandel, mei 2016):

In België worden bulkbestanden bestaande uit de actieve gegevens van actieve ondernemingen (exclusief gegevens over natuurlijke personen) uit het bedrijvenregister (Kruispuntbank van Ondernemingen/KBO) op het niveau van de onderneming en de vestigingseenheid als gratis open data beschikbaar gesteld. Hierbij geldt overigens wel een registratieplicht en worden er gebruiksvoorwaarden gehanteerd. Uit de gebruiksvoorwaarden blijkt dat de gegevens enkel door de gebruiker mogen worden gebruikt voor het doel, dat hij heeft vermeld bij de inschrijving.

Daarnaast kan het bedrijvenregister gratis gericht worden bevraagd. Het is overigens wel verboden om de uit het register opgevraagde gegevens commercieel te hergebruiken. Degenen, die de gegevens willen hergebruiken, kunnen tegen betaling een bestand met alle gegevens (inclusief functies) beschikbaar voor gebruik opvragen of met behulp van een webservice alle publieke actieve gegevens van ondernemingen en vestigingseenheden (inclusief functies) integreren in hun eigen toepassingen. Het register wordt volledig gefinancierd vanuit overheidsmiddelen.

Het handelsregister in België staat bekend onder de naam: Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO). In België is met de inwerkingtreding van boek III van het Wetboek van economisch recht in mei 2014 ook ingegaan op de toenemende vraag naar open data door het vrij ter beschikking stellen van basisgegevens. "Niet enkel aan de burger die op zoek is naar informatie werd gedacht, ook aan de ondernemers die gegevens willen (her)gebruiken. Via webservices kunnen zij de publieke KBO-gegevens opvragen om deze gegevens daarna te integreren in hun eigen toepassingen. KBO is bovendien ingegaan op de grote vraag naar open data door het vrij ter beschikking stellen van basisgegevens. Deze maatregel biedt ontwikkelaars de mogelijkheid om nieuwe applicaties te ontwikkelen. Een laatste verandering op dit vlak is te vinden bij het bestand voor hergebruik. Door het toevoegen van de niet-handelsondernemingen naar privaatrecht bevat dit bestand nu quasi alle KBO-gegevens, inclusief historiek. Het gebruiken van dit bestand kon voorheen enkel voor commerciële doeleinden, nu is dit ook mogelijk voor niet-commerciële doeleinden (bv. wetenschappelijk onderzoek)."⁶⁸ KBO richt zich qua gebruikers zowel op ondernemingen en particulieren als op studenten en andere wetenschappelijke gebruikers. De data mogen hergebruikt worden voor zowel commerciële als niet-commerciële doeleinden.

Uit het FOD jaarverslag over 2013 blijkt dat in dat jaar de KBO databank dagelijks door zo'n 1.500 medewerkers van verschillende federale en regionale instellingen gebruikt werd om gegevens aan te passen en/of te consulteren. Verder werden o.a. via webservices de gegevens verspreid naar ongeveer 100 federale en regionale instellingen.⁶⁹

⁶⁸ FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2015). Overzicht 2014. De FOD Economie tot uw dienst, Brussel, blz. 80-81

⁶⁹ FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2014). Overzicht 2013: De FOD Economie en de transparante markt, Brussel

5.2.2 (Open) Data

Onder open data verstaat KBO het voor iedereen kosteloos beschikbaar stellen van bepaalde publieke basisgegevens uit de KBO-databank. De gegevens worden aangeleverd via CSV-bestanden (full bestand en bestanden met wijzigingen). De gegevens worden maandelijks geüpdatet.

De gegevens die als open data beschikbaar zijn, beperken zich tot actieve ondernemingen en hun actuele gegevens (geen historiek).

KBO Public Search

Vanaf 9 mei 2014 zijn van elke onderneming en vestiging die is ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen de volgende gegevens door iedereen gratis raadpleegbaar via het internet:⁷⁰

1. het ondernemingsnummer en het (de) vestigingseenheidsnummer(s);
2. de benamingen van de onderneming en/of van haar vestigingseenheden;
3. de adressen van de onderneming en/of van haar vestigingseenheden;
4. de rechtsvorm;
5. de rechtstoestand;
6. de economische activiteiten van de onderneming en van haar vestigingseenheden;
7. de hoedanigheden volgens welke de onderneming ingeschreven is in de KBO;
8. de erkenningen, toelatingen of vergunningen waarover de onderneming beschikt, voor zover ze verplicht bekendgemaakt moeten worden of belang hebben voor derden;
9. de naam en voornaam van de oprichters en van de personen die in de onderneming een functie uitoefenen die bekendgemaakt moet worden;
10. de verwijzing naar de website van de onderneming, haar telefoon- en faxnummer en haar e-mailadres;
11. de linken tussen ondernemingen;
12. het bedrag van het maatschappelijk kapitaal;
13. de duur van de onderneming, als die bepaald is;
14. de einddatum van het boekjaar, en de begin- en einddatum van een uitzonderlijk boekjaar;
15. de datum van de gewone algemene vergadering;
16. de recentste begindatum van de gegevens bedoeld in de punten 1) tot en met 11).

Slechts de actieve gegevens worden getoond. De gegevens die een begindatum hebben in de toekomst of die werden stopgezet, worden niet vermeld. Bij een stopgezette onderneming, worden bovenstaande gegevens vermeld die actief waren op het ogenblik van de stopzetting van de onderneming.⁷¹

Via de KBO Public Search kan iedereen de voornoemde gegevens online raadplegen op PC, tablet of smartphone. De gegevens zijn daags na wijziging zichtbaar. Het is niet toegestaan om via deze ingang massaal bedrijfsgegevens te downloaden. Op de KBO-website staat daarover: "Alleen een gerichte raadpleging per onderneming is toegestaan. Systematisch en ononderbroken onderneming per onderneming downloaden kan niet worden gelijkgesteld met een gerichte raadpleging. Elk misbruik is strafbaar met een strafrechtelijke geldboete van €26 tot 50.000 (artikel XV.79 van het Wetboek Economisch Recht)"⁷²

⁷⁰ FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2015). Overzicht 2014. De FOD Economie tot uw dienst, Brussel, p.45-46

⁷¹ Zie ook: <http://economie.fgov.be/nl/ondernemingen/KBO/inhoud/>

⁷² <http://economie.fgov.be/nl/ondernemingen/bce/pub/>

Een zoekopdracht via KBO Public Search op Studio 100 laat o.a. zien dat dit bedrijf bestaat sinds 29 maart 1996 en dat het gevestigd is in Schelle. Ook is te zien welke functiehouders er zijn, met daarbij de adresgegevens. Jaarrekeningen zijn te raadplegen via een doorklik naar de Nationale Bank van België (<https://cri.nbb.be/>). Van Studio 100 zijn de jaarrekeningen vanaf 2005 te downloaden als pdf. De jaarrekening over 2005 begint met een volledige lijst met naam, voornamen, beroep, woonplaats (adres, nummer, postnummer en gemeente) en functie in de onderneming, van de bestuurders, zaakvoerders en commissarissen.

De Public Search Website werd in 2013 zo'n 200.000 keer per dag geraadpleegd.⁷³

Open data-bestand

Indien een gebruiker gegevens wil hergebruiken, dan kan dat via een webservice waarvoor een gratis abonnement aangevraagd moet worden. De reden om gebruikers een account te laten aanmaken is dat KBO zo de gebruikers kan informeren bij (technische) problemen of nieuwigheden en KBO wil ook graag de gebruiker kennen: Wie zijn ze? Wat willen ze doen met KBO open data?

Via de webservice wordt een gratis CSV-bestand aangeboden met daarin een beperkte dataset van alle ondernemingen die ingeschreven zijn in KBO en die actief waren op het moment dat het gegevensbestand aangemaakt werd. Maandelijks wordt een wijzigingsbestand aangeboden. Dit gegevensbestand kan geïntegreerd worden in andere applicaties.

In dit bestand zijn de volgende gegevens opgenomen:⁷⁴

I) Beschikbare gegevens op het niveau van de onderneming

* Basisidentificatiegegevens

- Ondernemingsnummer
- Type onderneming
- Benaming: type, taal, naam
- Zetel⁷⁵: straat, nummer, bus, postnummer – gemeente, land (als het adres niet in België ligt), extra adres, doorhaling van het adres - begindatum
- Adres van het bijhuis of centrum van werkzaamheden: straat, nummer, bus, postnummer – gemeente, extra adres, doorhaling van het adres - begindatum
- Contactgegevens: telefoon, website, e-mail
- Algemene informatie: begindatum van de onderneming
- Rechtsvorm: rechtsvorm
- Toestand van de onderneming: rechtstoestand, status

* Activiteiten

- soort
- Nacebel⁷⁶
- versie
- type (hoofd – neven – hulp)

II) Beschikbare gegevens op het niveau van de vestigingseenheden

* Basisidentificatiegegevens

- Vestigingseenheidsnummer

⁷³ FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2014). Overzicht 2013: De FOD Economie en de transparante markt, Brussel

⁷⁴ catalogus met de herbruikbare gegevens voor de licentie "Opendata", http://economie.fgov.be/nl/modules/publications/kbo/catalogue_des_donnees_open_data.jsp

⁷⁵ Voor ondernemingen-natuurlijk persoon, is het adres van de zetel niet beschikbaar met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het adres van de oudste actieve vestigingseenheid wordt dus getoond.

⁷⁶ Nacebel is de typering van de bedrijfsactiviteit

- Benaming van de vestigingseenheid: type, taal, naam
- Adres: straat, nummer, bus, postnummer – gemeente, land (als het adres niet in België ligt), extra adres, doorhaling van het adres - begindatum
- Contactgegevens: telefoon, website, e-mail
- Algemene informatie: begindatum van de vestigingseenheid, ondernemingsnummer van de onderneming waaraan de vestigingseenheid gelinkt is

* Activiteiten

- soort
- Nacebel
- versie
- type (hoofd – neven – hulp)

Hergebruik onder licentie

Naast deze gratis versie bestaat er ook nog een uitgebreider bestand met publieke gegevens beschikbaar voor hergebruik, waarvoor een licentie afgesloten moet worden. Kosten van een licentie zijn 75.000 EUR per jaar. In dit bestand zijn zowel actieve als stopgezette ondernemingen opgenomen met alle historische gegevens. Voor dit bestand wordt elke werkdag een wijzigingsbestand ter beschikking gesteld.

5.2.3 Effecten van open data

Het beschikbaar stellen van de data als open data heeft op de organisatie vooral het effect gehad dat een aantal medewerkers andere taken heeft gekregen. Medewerkers van o.a. het team "Projecten", de juridische dienst en de ICT-dienst kregen bijkomende taken om open data mogelijk te maken, zoals het aanpassen van de website, samenstellen van een zogenoemd 'cookbook' en het opstellen van de gebruiksvoorwaarden.

Met de open data heeft KBO vooral app-ontwikkelaars op het oog. Uit de analyse van aanvragen tot registratie door KBO blijkt dat open data ook voor andere doeleinden gebruikt wordt, bijvoorbeeld om klantenbestanden te actualiseren en voor onderzoeksdoeleinden.

In de periode van eind september 2015 tot en met begin maart 2016 telde KBO:

- 1805 downloads van het full open-data-bestand
- 715 downloads van het update open-data-bestand
- 737 gebruikers

Voor het overgaan op open data is apart budget gereserveerd, vooral bedoeld voor de technische ontwikkeling. Het budget was afkomstig uit de werkmiddelen van de KBO.

Bij de start van het aanbieden van het open data bestand, is de prijs van het licentiebestand gedaald (van €100.000 euro naar €75.000). Na open data heeft geen enkele licentienemer zijn overeenkomst stopgezet. Er kwam zelfs een nieuwe licentienemer bij.

5.2.4 Financiering

De KBO is onderdeel van de FOD Economie en is een publieke overheidsdienst. De werkmiddelen worden door de Staat ter beschikking gesteld. De KBO had vroeger een eigen Fonds dat toeliet om de inkomsten uit de verkoop van de licenties te herinvesteren in de werking van KBO. Dit Fonds werd een tijd geleden afgeschaft, waardoor de werkmiddelen volledig door de overheid worden gedragen.

Er zijn wel inschrijvingskosten in België: €83,50 per vestigingseenheid (er zijn daarop uitzonderingen, maar dit is het standaardbedrag). Als een bedrijf wijzigingen in de registratie wil doorvoeren dan zijn

sommige wijzigingen betaald, andere zijn gratis. Sommige wijzigingen kunnen bedrijven zelf doen met de "Private SearchExterne link"-toepassing.

KBO verleent geen aanvullende (eventueel betaalde) diensten aan gebruikers ten behoeve van het raadplegen van de data.

In de markt zijn overigens wel initiatieven van bedrijven (zoals data.be) die deze informatie doorverkopen.

5.3 Denemarken: Centrale Virksomhedsregister

5.3.1 Inleiding

Uit de rapportage "Open Data. Verkenning naar de mogelijkheden om openbare gegevens uit het Handelsregister als open data ter beschikking te stellen" (Kamer van Koophandel, mei 2016):

In Denemarken hebben gebruikers van het bedrijvenregister (CVR- DET Centrale Virksomhedsregister) de mogelijkheid om gratis grote aantallen gegevens op te vragen (tot een bepaald maximum). Maar ook hierbij geldt - vergelijkbaar met België - de plicht om zich te registreren en een user account aan te maken. Het register wordt deels gefinancierd vanuit de algemene middelen en deels vanuit private middelen in de vorm van (registratie) vergoedingen.

Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) registreert de bedrijfsgegevens in Denemarken in het kader van de Wet op het centrale handelsregister (Bekendtgørelse af lov om Det Centrale Virksomhedsregister). In de Wet op het centrale handelsregister staat in artikel 18 dat iedereen toegang kan krijgen tot de basisgegevens in CVR, maar wel met de beperkingen en voorwaarden die in vermeld staan in paragraaf 2 t/m 8. Het lijkt daarbij vooral te gaan om persoonsgegevens die niet toegankelijk zijn, zoals sofnummer, naam- en adresgegevens van vennoten en contactgegevens zoals telefoonnummers en e-mailadressen.

5.3.2 (Open) Data

De Deense regering heeft in oktober 2012 vastgelegd dat de belangrijkste basisgegevens die tot dan toe tegen betaling op te vragen waren, gratis beschikbaar werd voor iedereen vanaf 1 januari 2013. In 2013 heeft Denemarken vervolgens ook zijn steun uitgesproken voor de G8 Open Data Charter.⁷⁷

De Deense regering zegt over open data: "Het Parlement zal het mogelijk maken voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om Via directe toegang ruwe gegevens te downloaden en te gebruiken in de nieuwe digitale context. De ontwikkeling van de technische oplossing zal worden gebaseerd op een dialoog met bedrijven, overheden, organisaties, media, studenten, onderzoekers en anderen die misschien wel interesse hebben in het verkrijgen van toegang tot de data."⁷⁸

In een op 10 maart 2015 opgemaakt document met de gebruiksvoorwaarden is te lezen dat CVR een wereldwijd, gratis, niet-exclusief, en anderszins onbeperkte recht verleent om gegevens vrij te gebruiken.⁷⁹ Dat betekent onder andere dat gegevens:

⁷⁷ <http://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitaliseringsstyrelsen/2013/Open-Data-Charter.aspx>

⁷⁸ Regeringen (2013), Open Government. National handlingsplan 2013-2014, oktober 2013, blz.13/ The Danish Government (2013) Open Government- National Action Plan 2013-2014:19.

⁷⁹ https://hjaelp.virk.dk/sites/default/files/vilkaar_for_brug_af_danske_offentlige_data_v4.pdf

- gekopieerd, gedistribueerd en gepubliceerd mogen worden
- gemodificeerd en gecombineerd mogen worden met andere materialen
- voor commerciële en niet-commerciële gebruikt mogen worden

Het gebruik door derden mag niet zo zijn vormgegeven dat het lijkt of CVR het nieuwe product aanbeveelt of goedkeurt, en het gebruik moet altijd in overeenstemming zijn met de Deense wet.

Documenten en diensten uit CVR, die geen handmatige procedures met zich meebrengen, zijn gratis. Zodra er bijvoorbeeld documenten gekopieerd moeten worden – omdat ze niet digitaal aanwezig zijn – of er documenten van microfiches gehaald moeten worden, zijn daaraan kosten verbonden. Die kosten variëren van ongeveer 20 tot 40 euro per aanvraag. Oudere records van microfilm of externe archief opvragen kost bijvoorbeeld 300 DKK; ongeveer 40 euro. Het opvragen van het oprichtingsdocument van een bedrijf of de statuten kost 150 DKK; ongeveer 20 euro.

Het is naast het opvragen van individuele bedrijfsgegevens ook mogelijk om via een zogenoemde systeem-naar-systeem-toegang nieuwe en historische CVR gegevens te downloaden.⁸⁰ Zo kunnen gebruikers die voor bepaalde doeleinden CVR gegevens willen downloaden of willen koppelen aan hun eigen systemen alle CVR gegevens als bulkdata binnenhalen. Indien een gebruiker niet zelf die gegevens kan of wil verwerken, dan verwijst CVR naar een aantal particuliere organisaties/bedrijven die CVR-gegevens verwerken. Er wordt wel nadrukkelijk bij vermeld dat deze bedrijven geen link hebben met CVR en dat het een willekeurige, niet uitputtende lijst is.

De informatie over de bedrijven in CVR bevat de volgende basisinformatie:

- CVR-nummer (uniek identificatienummer)
- Management
- De branche code
- Rechtsvorm
- Aantal werknemers
- Contact informatie: telefoonnummer, e-mail (optioneel)
- Data-formaten: CSV, XML en Excel
- Adresgegevens bedrijf
- Adres van de productie-eenheid
- Namen en adressen directie

De licentievorm is 'Åben, offentlig datalicens (Danmark)' wat vertaalt als 'Open, Deense openbare gegevens licentie'. In deze licentie is o.a. een bepaling opgenomen over het gebruik van persoonsgegevens. Het is niet toegestaan om de gegevens, zoals adressen, te gebruiken op een dusdanige manier dat het gebruik in strijd is met privacywetgeving.

Om een beeld te krijgen van wat er gratis, online beschikbaar is over individuele bedrijven, is een voorbeeld opgezocht. Wat staat er bijvoorbeeld in het handelsregister over LEGO System? De basisinformatie bestaat bij elk bedrijf uit: CVR nummer, adres, postcode, plaats, startdatum bedrijf, soort bedrijf en of er sprake is van 'advertising protection'.

Daarnaast zijn er uitklapbare menu's met:

- Gedetailleerde bedrijfsinformatie, zoals fax, telefoon, BTW-nummer, geregistreerd kapitaal, andere namen die het bedrijf hanteert
- Management, eigenaren, directie e.d. (naam en adresgegevens)
- Financiële stukken (jaarrekeningen)
- Productie eenheden (filialen)

⁸⁰ <https://datacvr.virk.dk/data/cvr-hj%C3%A6lp/cvr-udtr%C3%A6k>

- Registratie historie (mutaties)
- Historische basisgegevens
- Aantal medewerkers
- Overige documenten bestellen

Voor LEGO Systems zijn de jaarrekeningen vanaf 1995 als PDF te downloaden en oudere vanaf 1985 zijn te bestellen. Net als bij Companies House geldt dat in deze stukken ook de handtekeningen van de directie staan (scan van ondertekend origineel). Management en directieleden zijn met naam en adresgegevens bekend (geen geboortedatum, vgl. Companies House). Door op een naam te klikken is te zien aan welke bestaande en opgeheven bedrijven deze persoon ook gelieerd is.

Om een groter gegevensbestand te kunnen downloaden⁸¹ moet vooralsnog een account aangemaakt worden.⁸² Daarvoor moet een mail gestuurd worden naar cvselvbetjening@erst.dk. Je krijgt dan de informatie nodig voor toegang toegestuurd, met inbegrip van een verzoek tot het ondertekenen van een verklaring dat je zult voldoen aan de voorwaarde voor het ontvangen van gegevens van tegen reclame beschermde bedrijven.⁸³ Oftewel, een deel van de gegevens kan dan bijvoorbeeld niet voor direct marketing gebruikt worden. Aangezien dit een beperking in het gebruik is, lijkt Denemarken niet volledig te voldoen aan de definitie van open data en is de score van OpenCorporates.com wellicht te hoog. Het lijkt er echter wel op dat de ambitie is om het downloaden van meerdere gegevens ook echt open te maken.⁸⁴

5.3.3 Financiering

Erhvervsstyrelsen is de Deense organisatie die verantwoordelijk is voor het handelsregister. Erhvervsstyrelsen had in 2015 609.400.000 Deense Kronen aan inkomsten uit hun reguliere bedrijfsvoering (ongeveer 82 Miljoen euro), waarvan 83,8 procent gevormd werd door overheidssubsidies.⁸⁵ De kosten waren 602.200.000 Kroon, waarmee de winst uit de reguliere bedrijfsvoering uitkwam op 7.200.000 Kroon (ongeveer 9,7 ton in Euro). Het handelsregister (CVR) wordt volledig gefinancierd vanuit overheidsmiddelen.

De registratie van een individuele onderneming is gratis. Voor de registratie van de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid en andere bedrijfsvormen moet een vergoeding worden betaald.⁸⁶

5.4 Vergelijkbaarheid en leerpunten

In deze paragraaf worden de drie besproken landen naast elkaar gezet en vergeleken op punten die relevant kunnen zijn voor de KvK. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de mate waarin er sprake is van open data bij de handelsregisters in de drie landen en op welke wijze de handelsregisters gefinancierd worden.

⁸¹ <http://datahub.virk.dk/dataset/system-til-system-adgang-til-cvr-data>

⁸² Dat account is op dit moment voorbehouden aan personen die beschikken over een NemID, een soort DigID, zie ook AccessInfoEurope (2016). It's none of your business. 10 obstacles to accessing company register data using the right to information. Madrid, AccessInfoEurope, OCCPR:26.

⁸³ Vergelijk de Non mailing indicator van de KvK

⁸⁴ <https://erhvervsstyrelsen.dk/cvr-er-flyttet-ind-paa-virk>

⁸⁵ Erhvervsstyrelsen (2016), Årsrapport 2015, Kopenhagen, maart 2016, blz. 23

⁸⁶ https://indberet.virk.dk/myndigheder/stat/ERST/Start_virksomhed

Tabel 5.3: vergelijking cases

	Open data	Financiering
Verenigd Koninkrijk (CH)	Alles individuele bedrijven online beschikbaar en te downloaden. Bulkdownload in CVS-formaat. Streven is alle beschikbare data als open data. Strategie ingezet in 2015.	Volledig gefinancierd uit eigen inkomsten. Inkomsten vooral uit inschrijvingskosten, jaarlijkse registratiekosten en kosten voor mutaties/toevoegingen.
België (KBO)	Alles individuele bedrijven online beschikbaar en te downloaden. Voor bulkdownload gratis account vereist. Download actueel en uitgebreider bestand t.b.v. hergebruik onder licentie (tegen betaling).	Volledig gefinancierd door de overheid. KBO is onderdeel van de FOD Economie en is een publieke overheidsdienst. De werkmiddelen worden door de Staat ter beschikking gesteld.
Denemarken (CVR)	Alles individuele bedrijven online beschikbaar en te downloaden. Voor bulkdownload vooralsnog account vereist + gebruiksbeperking	Volledig gefinancierd door de overheid.

5.4.1 Open data

Wat betreft de data die beschikbaar is, gaan de open data policy van Companies House, KBO en CVR verder dan de voorgestelde scenario's van de KvK. Zo schaaft de KvK veel documenten onder de bescherming van persoonsgegevens, namelijk alle documenten die gegevens over natuurlijke personen, eenmanszaken en personenvennootschappen bevatten. Het gaat dan ook over oprichtingsakten, statuten, jaarrekeningen, volmachten e.d. Deze stukken zijn bij Companies House, KBO en CVR gratis via internet in te zien, inclusief de eventueel daarin opgenomen persoonsgegevens. De keuzes die Companies House en KBO hier maken zijn opmerkelijk en roepen de vraag op wat de juiste interpretatie is van de privacy-wetgeving.

Bij de KvK kunnen tegen betaling gewaarmerkte kopieën opgevraagd worden. Bij Companies House vraagt men zich af of daar bij open data wel vraag naar is. Je kunt immers ook zelf gratis nazoeken in het systeem of de opgegeven informatie klopt. Als je gratis toegang tot het origineel hebt, dan is een gewaarmerkt uittreksel toch niet meer nodig? Dit hangt natuurlijk sterk samen met de mate waarin de data echt open is en of er wettelijk voor bepaalde activiteiten een gewaarmerkt document wordt vereist.

Zowel in Denemarken als in België is een login (aanmaken van een account) een vereiste om het gegevensbestand met alle bedrijven te kunnen downloaden. Dat kan gezien worden als een drempel, maar in België wordt dat bijvoorbeeld gemotiveerd vanuit het eventueel kunnen verlenen van 'service' aan de gebruikers, bijvoorbeeld door ze op de hoogte te stellen van eventuele technische problemen. Ook vindt KBO het belangrijk om te weten welk soort gebruikers er is en wat de gebruikers met de data gaan doen. Zo zou je eventueel ook kunnen inspringen met je eigen strategie op het soort gebruik van de open data.

5.4.2 Financiering

De opbrengsten en kosten van Companies House zijn lager dan in Nederland. Het aantal registraties is echter veel hoger. In Groot-Brittannië gaat het om ruim 3,4 miljoen bedrijven en de kosten liggen

rond de £ 65 miljoen (ca. € 84 miljoen), tegenover £ 67 miljoen (ca. € 87 miljoen) aan opbrengsten. Bij de KvK stonden in 2015 een kleine 2,7 miljoen inschrijvingen geregistreerd en lagen de kosten en opbrengsten van het handelsregister (zie ook tabel 2.1) respectievelijk op € 102 miljoen en € 122 miljoen. Ondanks dat het Companies House meer inschrijvingen registreert zijn de kosten lager. Qua financiering is het beeld ook anders. In het Britse systeem wordt het stelsel voor het grootste gedeelte door de geregistreerde bedrijven betaald. Voor een groot deel is dit gebaseerd op terugkerende 'abonnementsgelden' en registratiekosten voor geregistreerde bedrijven. In Nederland is de verkoop van informatieproducten de belangrijkste bron van inkomsten. Daarnaast is er een rijksbijdrage. Het Belgische handelsregister kent ook een mix van financiering vanuit ingeschreven ondernemingen en overheidsmiddelen.

6 Alternatieven

De KvK heeft drie varianten geschetst. Aanvullend kunnen de volgende vragen een rol spelen bij het formuleren van alternatieven:

1. Welke data open?

De wetgever heeft een onderscheid gemaakt tussen openbare informatie en informatie die alleen door bepaalde belanghebbenden (zoals het burgerservicenummer) kan worden ingezien. De varianten zullen betrekking hebben op deze openbare informatie. Thans is een beperkt deel van deze informatie gratis in te zien op kvk.nl. Het overgrote deel van deze openbare informatie kan tegen betaling worden ingezien of worden gedownload. Voor grotere klanten⁸⁷ is het mogelijk om via een API (Application Program Interface) data rechtstreeks te importeren in 'uw eigen CRM systeem, website of financiële pakket'⁸⁸, waarbij ook een koppeling wordt gelegd met GPS coördinaten en de basisadministratie adressen en gebouwen (via het BAG ID). Een dergelijke koppeling kan ook worden gelegd via HR dataservices.

2. Onder welke voorwaarden beschikbaar stellen?

In de huidige situatie is de belangrijkste voorwaarde dat betaald dient te worden voor het merendeel van de informatie. Daarnaast dient men zich te onthouden van direct-mailing van bedrijven die een non-mailingindicator hebben aangevinkt. Bij open data is er niet alleen sprake van gratis verstrekking van de data, maar zijn idealiter ook andere voorwaarden zo opgesteld dat er geen verdere restricties zijn op hergebruik. Dit betekent dat niet alleen per onderneming of vestiging gegevens kunnen worden opgevraagd, maar dat in een bulkbestand allerlei analyses kunnen worden uitgevoerd, waarbij allerlei variabelen met elkaar kunnen worden vergeleken. De voorbeelden van handelsregisters in het buitenland laten zien dat verstrekkingvoorwaarden in de praktijk wel beperkingen kunnen hebben, bijvoorbeeld dat de licentie verwerking van persoonsgegevens uitsluit. Toch worden deze handelsregisters door opencorporates.com beschouwd als hoog scorend op de open company data index. In de varianten die in het KvK-rapport worden besproken is het criterium steeds 'open data in de puurste vorm'. Het kan interessant zijn om data meer open beschikbaar te stellen zonder dat dit feitelijk voldoet aan het ideaalbeeld van open data, bijvoorbeeld omdat op deze wijze privacy beter gewaarborgd kan zijn. Op het gebied van de voorwaarden zal daarom ook worden ingegaan op verstrekking via een CC-SA (creative commons share alike) licentie. Als men data gratis beschikbaar stelt, dan moet onder deze licentie de partij die de data bewerkt de bewerkte data onder dezelfde voorwaarden beschikbaar stellen: zo kan een ieder profiteren van een kwaliteitsslag van derden, en biedt dit mogelijk een oplossing voor verwachte schaduwregisters en verwante inkomstenderving. Ook is het mogelijk om gratis inzage in data te geven met informatietechnische beperkingen aan de verwerkbaarheid waardoor analyses van bulkbestanden met privacygevoelige informatie niet wordt gefaciliteerd (en via de licentievorwaarden verboden). Dit laatste is natuurlijk geen open data volgens de daarvoor geldende definities, maar vergroot wel de toegankelijkheid.

3. Hoe te financieren?

In 2015 zorgde de verstrekking van data (exclusief inputfinanciering) uit het handelsregister voor een opbrengst van € 45,3 miljoen. Alhoewel internationaal en vanuit andere sectoren voorbeelden zijn dat

⁸⁷ Bij meer dan 100.000 zoekopdrachten kost de zoekfunctie € 0,020 per zoekopdracht.

⁸⁸ <http://www.kvk.nl/producten-bestellen/kvk-api/>

ook bij open data er nog data kunnen worden verkocht zal dit in de context van de KvK leiden tot minder inkomsten uit de verkoop van informatieproducten. Het gratis beschikbaar stellen van deze data zal leiden tot een financiële opgave.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op drie alternatieve varianten. Daarnaast zal bekeken worden of het een optie is om open data beschikbaar te stellen als CC-BY-SA.

6.1 Drie alternatieven

De volgende drie alternatieve varianten zouden in de discussie over open data en handelsregister kunnen worden betrokken:

1. Een model waarin *alle* data die nu openbaar zijn als open data worden aangeboden, tenzij er sprake is van de verwerking van persoonsgegevens
2. Een model waarin eenpersoonszaken en personenvennootschappen zijn uitgesloten van verstrekking van gegevens als open data, maar waarin voor de bedrijven die qua structuur niet tot een persoon zijn terug te leiden zijn opgenomen in de verstrekking als open data (als model 1)
3. Een model waarin de thans via de website gratis raadpleegbare data open data wordt (conform model 2 van de KvK), maar waarin aanvullend de thans tegen betaling te verkrijgen openbare gegevens tegen een tarief van € 0 kunnen worden verkregen tegen voorwaarden die massale datamining technisch verhinderen en institutioneel verbieden.

In de praktijk is in het Verenigd Koninkrijk via het Companies House veel meer beschikbaar dan in het meest vergaande alternatief voorgesteld door de KvK. Deze gegevens zijn actueel in te zien en via een maandelijks verversst opendatabestand te verkrijgen. Ook in de voorbeelden uit België en Denemarken is de toegankelijkheid van handelsregisterdata groter.

Het eerste alternatief lijkt het meest op de situatie in de beschreven andere landen. In dit model worden ook alle deponeringen, waaronder de jaarrekeningen, toegankelijk gemaakt via open data. Al deze informatie is reeds openbaar. Er zijn wettelijke verplichtingen aanwezig die verwerking van persoonsgegevens reguleren. In de onderzochte voorbeelden - het Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken - is dezelfde Europese privacybeschermingsregime van kracht. Kennelijk is in deze landen de inschatting dat het verstrekken van persoonsgegevens met open data kan samengaan.

In het tweede alternatief worden, van uit de terechte zorg voor het op een verantwoorde wijze omgaan met persoonsgegevens, die bedrijven uit de data gehaald die qua structuur samenvallen met een persoon. Volgens informatie van de Kamer van Koophandel zijn bij eenmanszaken, vennootschap onder firma's (vof's), commanditaire vennootschappen (cv's) en maatschappen de privéadressen van de eigenaar, vennoten en maten, openbaar, omdat zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de onderneming. Het is mogelijk om slechts een selectie van bedrijfsgegevens als open data beschikbaar te stellen.

De derde variant gaat uit van de premisse dat zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens niet samenvalt met de bereidheid om geld te willen betalen voor gegevens. Het is daarom, vanuit de doeleinden van het handelsregister redenerend, verstandig om, voor zover dit nog niet gebeurt, voorwaarden te formuleren en te handhaven die zorgen dat het handelsregister enerzijds openbaar toegankelijk is en blijft, maar waarbij anderzijds het gebruik van de persoonsgegevens, die in het handelsregister mede aanwezig zijn, in overeenstemming is met de doelstelling van het handelsregister. In dit derde alternatief worden daarom (1) de data die thans gratis opzoekbaar is op kvk.nl als open data beschikbaar

gesteld en (2) alle gegevens die thans openbaar zijn maar waar een vergoeding voor moet worden betaald, gratis beschikbaar gesteld. Eventueel kunnen aan de gratis openbare gegevens dan voorwaarden in het gebruik worden verbonden. De prijs die thans moet worden betaald voor de data biedt uiteraard in zichzelf geen bescherming tegen inbreuk op het recht van gegevensbescherming. Hiervoor zijn nadere voorwaarden nodig, welke wellicht zijn opgenomen in de huidige leveringsvoorwaarden.

Al deze varianten zullen naar verwachting leiden tot een sterke inkomstendaling van het handelsregister.

In het Companies house vormt de 'Annual Return' - een jaarlijkse opgave van het officiële adres, de namen van de directie en de aandeelhouders voor £13 (ca € 15) de backbone van het financiële model (de jaarrekening kan gratis worden gedeponereerd) . Een dergelijke financieel alternatief bestaat er niet in de Nederlandse situatie. Het zou kunnen worden beschouwd als (een beperkte) verhoging van de administratieve lastendruk voor bedrijven. Daar staat tegenover dat de kosten voor afname van informatieproducten zullen afnemen. Een groot deel van deze kosten wordt ook door bedrijven betaald.

6.2 Open data beschikbaar stellen als CC-BY-SA

Het KvK-rapport geeft aan dat er een mogelijkheid bestaat, onder de derde variant, van het ontstaan van schaduwregisters die eventueel kunnen gaan concurreren met het handelsregister. Een mogelijke manier om dit punt te adresseren is het beschikbaar van de gegevens onder een 'share alike' licentie.⁸⁹

Een van de licenties die dan kunnen worden overwogen is wat bekend staat als 'Creative Commons Attribution Share-Alike (cc-by-sa)' ofwel 'Naamsvermelding GelijkDelen'. Deze definitie staat hergebruik toe onder twee voorwaarden: 1. bronvermelding (in dit geval is de bron dan het handelsregister) en 2. bij hergebruik dienen vergelijkbare voorwaarden te worden meegegeven (kader 1).

Op het moment dat andere partijen de gegevens van de KvK gaan verrijken dan moet het verrijkte bestand onder dezelfde voorwaarden als waaronder deze van de KvK zijn verkregen ter beschikking worden gesteld. De KvK is daarmee, theoretisch, verzekerd van toegang tot het verrijkte bestand en misschien biedt dit voldoende juridische zekerheid dat KvK dit kan gebruiken om de eigen gegevens bij te werken.

⁸⁹ De definitie van open data van de open knowledge foundation staat deze beperking toe (zie <http://opendefinition.org/licenses/>). De NODA eist dat open data ook rechtenvrij zijn en staat een share-alike licentie niet toe.

Artikel 3 – Licentievoorwaarden.

Jouw uitoefening van de Gelicenceerde Rechten is uitdrukkelijk onderworpen aan de volgende voorwaarden.

a. Naamsvermelding.

1. Als Je het Gelicenceerde Materiaal Deelt (inclusief in aangepaste vorm), ben Je verplicht:
 - A. Het volgende te behouden indien het door de Licentiegever bij het Gelicenceerde Materiaal wordt aangeleverd:
 - i. identificatie van de maker(s) van het Gelicenceerde Materiaal en alle andere aangeezenen voor het ontvangen van naamsvermelding, die op redelijke wijze door de Licentiegever worden gevraagd (inclusief bij wijze van pseudoniem indien deze is aangeezenen);
 - ii. een auteursrechtvermelding;
 - iii. een verwijzing naar deze Publieke Licentie;
 - iv. een verwijzing naar de uitsluiting van garanties;
 - v. een URI of hyperlink naar het Gelicenceerde Materiaal voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is;
 - B. Aan te geven of Je het Gelicenceerde Materiaal bewerkt hebt, en een indicatie van eventuele eerdere wijzigingen te behouden; en
 - C. Aan te geven dat het Gelicenceerde Materiaal onder deze Publieke Licentie staat, en de tekst bijvoegen van, of de URI of hyperlink naar, deze Publieke Licentie.
2. Je kunt voldoen aan de voorwaarden in Artikel 3(a)(1) op elke redelijke wijze met inachtneming van het medium, de middelen, en context waarin je het Gelicenceerde Materiaal Deelt. Het kan bijvoorbeeld redelijk zijn om aan de voorwaarden te voldoen door een URI of hyperlink te plaatsen naar een bron die de vereiste informatie bevat.
3. Op verzoek van de Licentiegever, ben je verplicht alle informatie vermeld in Artikel 3(a)(1)(A) te verwijderen voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is.

b. GelijkDelen.

In aanvulling op de condities van Artikel 3(a), als Je Afgeleid Materiaal Deelt dat Je produceert, dan zijn de volgende condities ook van toepassing.

1. De Bewerkerslicentie die Je toepast moet een Creative Commons-licentie zijn met dezelfde Licentie-elementen, in deze versie of een latere, of een BY-SA Compatibele Licentie.
2. Je moet de tekst van, of een URI of hyperlink naar, de door Jou toegepaste Bewerkerslicentie bijvoegen. Je kunt op redelijke wijze aan deze conditie voldoen gebaseerd op het medium, de middelen, en context waarin je het Afgeleid Materiaal Deelt.
3. Je mag geen aanvullende of afwijkende voorwaarden of condities aanbieden of opleggen, noch enige Doeltreffende Technologische Maatregelen toepassen, op Afgeleid Materiaal dat het uitoefenen van de verstrekte rechten onder de Bewerkerslicentie die Je toepast beperkt.

Handelsregisterdata zijn onder andere verzameld voor gebruik in het publieke domein. Op deze wijze blijft dat ook zo. Ook in relatie tot het gebruik van persoonsgegevens betekent dat de informatie aansluitend bij de doelstelling wordt gebruikt. De verplichte bronvermelding, zorgt er ook voor dat traceerbaar blijft waar de informatie zijn grondslag vindt waardoor het makkelijker wordt om corrigerend op te treden indien hergebruik niet klopt met de brondata.

⁹⁰ Zie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.nl> voor de Nederlandse tekst van deze voorwaarden.

7 Conclusies

In dit rapport zijn de randvoorwaarden, aannames en uitkomsten van het KvK rapport open data getoetst op realiteit. In het rapport wordt ingegaan op zes vragen die hier afzonderlijk worden beantwoord.

1. In hoeverre zijn de voorwaarden en aannames in het KvK-rapport over open data en handelsregister van KvK reëel?

De voorwaarden in het KvK-rapport op het gebied van gegevensbescherming zijn reëel. Daar waar persoonsgegevens worden verwerkt kan er in principe geen sprake zijn van open data. Daarnaast dienen er, voor zover er sprake is van persoonsgegevens, zoveel mogelijk technische maatregelen te worden geïmplementeerd ter voorkoming van het systematisch bevragen van kvk.nl.

Op dit moment kunnen open-databestanden informatieproducten met een waarmerk niet vervangen vanwege de derdenwerking van de gewaarmerkte documenten. Anderzijds kan de beschikbaarheid van het gegeven als open data ervoor zorgen dat de partij voor wie de gewaarmerkte kopie relevant is, zelf de status van de gegevens gemakkelijk kan verifiëren in het handelsregister. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre een dergelijke verificatie in de actuele brondata eenzelfde waarborg kan bieden als een gewaarmerkte kopie.

Ten aanzien van de financiering staat het rapport van KvK niet stil bij de mogelijke oplossingsrichtingen voor een eventuele inkomstenderving, zoals tariefsverhoging voor andere producten en diensten en vergroting van de bijdrage uit de algemene middelen. Ook wijdt het KvK-rapport niet uit over de mogelijkheid om voor open data gebruik te maken van de financiële ruimte binnen het handelsregister zelf. In 2015 kwam bijvoorbeeld €19,9 miljoen ten goede aan de egaliseringsreserve van de Kamer van Koophandel.

Zowel de gekozen benadering om de inkomstenderving in te schatten als de ingeschatte effecten in euro zijn in de conceptrapportage van 2 mei op hoofdlijnen onderbouwd. Nadere bestudering van onderliggende documenten leert dat deze vooral zijn gebaseerd op verwachtingen wat betreft het verlies van bestaande klanten: zullen zij overstappen naar een opendata-alternatief? Er is geen inschatting gemaakt van nieuwe klanten die aanvullende producten en diensten bestellen.

Hoewel de genoemde directe kostenposten reëel zijn, is het de vraag in welke mate deze kostenposten op het conto van open data kunnen worden gezet. Voor het inrichten van een opendataomgeving zullen extra kosten moeten worden gemaakt. Het is goed denkbaar dat de open data uit het handelsregister zoveel gebruikers trekt dat de server dit niet aan kan. De ICT-infrastructuur zal hier rekening mee moeten houden. Het gestructureerd opslaan en beheren van gegevens en het opstellen en beheren van metadata is een voorwaarde voor een goed functionerende informatievoorziening, zeker ook in een breder kader als het Handelsregister als onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Ook als er wordt besloten geen open data beschikbaar te stellen zullen deze kosten moeten worden gemaakt.

De genoemde indirecte kosten zijn reëel, maar ook hier maken we een kanttekening. Net als bij de directe kosten lijken de indirecte kosten betrekking te hebben op wat bij een goed functionerende informatievoorziening verwacht mag worden. Niet helder is in welke mate deze kosten zijn gerelateerd

aan open data. Of open data zal leiden tot een 'run op de helpdesk' valt, gezien de ervaringen elders, nog te bezien.⁹¹

Wat betreft de inschattingen van de financiële impact van de verschillende varianten, kunnen we opmerken dat de KvK-inschattingen, vergeleken met ander onderzoek op dit gebied, qua kosteninschatting hoger uitvallen. Deze kosten maken echter maar een klein deel uit van de financiële effecten die zijn voorzien. De schatting van de gederfde opbrengsten is van veel groter belang voor de uitkomsten. Op basis van de ervaringen in het buitenland zou dit mee kunnen vallen.

2. Welke zaken zijn bij het aanbieden van informatie uit het handelsregister als open data relevant en welke zijn nog niet geadresseerd in het KvK-rapport? En wat zijn hiervan de te verwachten implicaties?

In aanvulling op wat de KvK willen we nog de volgende zaken opmerken. Als eerste noemen wij hier de wijze waarop de KvK de open data beschikbaar zou kunnen stellen. Er zijn verschillende manieren om de gegevens beschikbaar te stellen, zoals op een ftp-server, via API's, via de website kvk.nl of anderszins.

Het serviceniveau kan significante verschillen in kosten laten zien: wordt er bijvoorbeeld een open data helpdesk ingesteld, en wordt de beschikbaarheid van de gegevens 24/7 gegarandeerd?

Verder moet nog worden stilgestaan bij de wijze waarop open data gebruikers worden betrokken bij open data uit het handelsregister: welke communicatiekanalen worden ingericht en in hoeverre wordt gebruik gemaakt van bestaande kanalen. Komt er in de gebruikersraad bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de open data community, of verloopt de communicatie slechts op operationeel niveau via aparte open data kanalen (bijv. via sociale media).

Naast de infrastructurele kosten en beheerkosten zullen er ook voor het transitieproces richting open data extra kosten worden gemaakt. Deze verandercosten worden in het KvK-rapport meegenomen voor zover het de reorganisatiekosten betreft van de afdelingen die zich nu bezig houden met de verkoop van de data. Denkbaar is echter dat de omslag richting open data meer vraagt dan wat aanpassingen binnen een afdeling.

3. Wat zijn mogelijke andere varianten ten opzichte van de reeds geschetste die tegemoet kunnen komen aan de wens tot meer data aanbieden als open data, maar die minder voorwaarden of geringere implicaties kennen?

Allereerst constateren wij dat de geschetste varianten als voorzichtig moeten worden bestempeld. Geen van de varianten voldoet aan het uitgangspunt van de nationale open-data-agenda: alles open.. Ten opzichte van de beschikbare open data in de onderzochte buitenlandse cases, wijken de varianten van de KvK af. Het blijft in de meest vergaande variant beperkt tot een beperkte uitbreiding van de gegevens die nu reeds gratis beschikbaar zijn via kvk.nl, persoonsgegevens uitgezonderd.

Het verdient aanbeveling om alternatieven te onderzoeken die meer recht doen aan het principe open, tenzij. Een alternatief kan zijn om te starten met *alle* gegevens uit het Handelsregister die geen persoonsgegevens zijn. Dit zijn bijvoorbeeld veel gegevens van grotere ondernemingen: dat wil zeggen niet de eenpersoonszaken, de personenvennootschappen, e.d. die goed zijn voor meer dan de helft van de geregistreerde ondernemingen. In een latere fase kunnen daar eventueel andere gegevens aan worden toegevoegd.

⁹¹ Het Kadaster heeft bijvoorbeeld na het als open data beschikbaar stellen van de Basisregistratie Topografie "geen toename van de kosten voor de helpdesk waargenomen, ondanks de forse stijging van het aantal downloads" (De Vries, M., 2014, Wah kos' dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen, blz. 42).

Een andere variant doet nog meer recht aan 'open, tenzij'. Via kvk.nl kunnen een aantal basisgegevens gratis worden geraadpleegd. Veel andere gegevens kunnen in bulk worden gekocht via toegang via een API of HR dataservices. Een vergaande open variant zou kunnen inhouden dat alle huidige gratis, openbare gegevens open data worden, en de huidige openbare gegevens (waarvoor nu nog wel betaald moet worden) gratis via kvk.nl beschikbaar worden gesteld met de vereiste technische en organisatorische privacywaarborgen.

4. Het KvK-rapport laat zien dat in het buitenland ook niet alle gegevens uit het handelsregister gratis zijn. Hoe wordt de infrastructuur van het handelsregister elders bekostigd, wat is de omzet van informatieproducten, welke publieke geldstromen zijn, in hoeverre zijn deze registers te vergelijken en wat zijn eventuele leerpunten of voorbeelden uit het buitenland?

Wat betreft de data die beschikbaar is, gaan de open data policy van Companies House, KBO en CVR verder dan de voorgestelde varianten van de KvK. Zo schaaft de KvK veel documenten onder de bescherming van persoonsgegevens, namelijk alle documenten die gegevens over natuurlijke personen, eenmanszaken en personenvennootschappen bevatten. Het gaat dan ook over oprichtingsakten, statuten, jaarrekeningen, volmachten e.d. Deze stukken zijn bij Companies House, KBO en CVR gratis via internet in te zien, inclusief de eventueel daarin opgenomen persoonsgegevens. Wat de juiste toepassing is van de privacy-wetgeving zou nader moeten worden onderzocht.

Bij de KvK kunnen tegen betaling gewaarmerkte kopieën opgevraagd worden. Bij Companies House vraagt men zich af of daar bij open data wel vraag naar is. Je kunt immers ook zelf gratis nazoeken in het systeem of de opgegeven informatie klopt. Als je gratis toegang tot het origineel hebt, dan is een gewaarmerkt uittreksel toch niet meer nodig? Dit hangt natuurlijk sterk samen met de mate waarin de data echt open is en of er wettelijk voor bepaalde activiteiten een gewaarmerkt document wordt vereist.

Zowel in Denemarken als in België is een login (aanmaken van een account) een vereiste om het gegevensbestand met alle bedrijven te kunnen downloaden. Dat kan gezien worden als een drempel, maar in België wordt dat bijvoorbeeld gemotiveerd vanuit het eventueel kunnen verlenen van 'service' aan de gebruikers, bijvoorbeeld door ze op de hoogte te stellen van eventuele technische problemen. Ook vindt KBO het belangrijk om te weten welke soorten gebruikers er zijn en wat de gebruikers met de data gaan doen.

5. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van de gang van zaken in het buitenland m.b.t. het aanbieden van gegevens uit het handelsregister als open data?

In al de bestudeerde buitenlandse casussen is open data van het handelsregister een nieuw fenomeen. In het Verenigd Koninkrijk is de website bijvoorbeeld voorzien van de aanduiding: 'BETA This is a trial service — your feedback will help us to improve it'. Er zijn eerste stappen gezet en men verwacht in de toekomst, op grond van een reflectie op de ervaringen, vervolgstappen te nemen. Deze reflecties zijn nog niet beschikbaar. Vooralsnog heeft de stap naar open data niet geleid tot grote organisatorische wijzigingen, anders dan dat sommige medewerkers andere taken hebben gekregen. In het Britse voorbeeld bleek uit het interview dat het meest opmerkelijk was dat er nog vraag was naar betaalde informatie die precies gelijk was aan het gratis alternatief. Dit werd deels verklaart uit het gegeven dat het ook voor de gebruikers nog een overgangperiode was; bestaande werkprocessen worden niet direct aangepast als er een goedkoper alternatief is. In België is er ondanks open data geen daling van het aantal betalende licentiehouders. Nergens zijn er echter nog innovatieve toepas-

singen op basis van de open handelsdata gezien. In geen van de landen werd aangegeven dat met terug wilde naar de tijd voordat de weg naar open data was ingeslagen.

6. Welke aanbevelingen zijn op basis van uw bevindingen te formuleren en welke zaken moeten mogelijk nog nader worden onderzocht?

De drie door in het KvK-rapport voorgestelde varianten bieden naar onze mening een te smalle basis om als uitgangssituatie te functioneren voor de discussie voor het als open data verstrekken van gegevens uit het handelsregister. In deze varianten wordt een belangrijk deel van de openbare informatie uit het handelsregister die door een ieder tegen betaling kan worden geraadpleegd niet meegenomen in de alternatieven. Er zijn mogelijkheden om meer data als open data te verstrekken langs de volgende lijnen:

Het ter beschikking stellen van informatie van grotere ondernemingen die qua ondernemingsstructuur niet rechtstreeks te herleiden zijn tot een persoon. Het gegeven dat adressen van eenmanszaken en personenvennootschappen een groot aandeel van het Handelsregister zijn, betekent immers niet dat het een meerwaarde kan hebben om snel, zonder eventuele aanvullende wetgeving over bijvoorbeeld direct marketing, gegevens over grotere bedrijven als open data ter beschikking te stellen.

Het ter beschikking stellen van alle andere openbare informatie waarbij hier additionele voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden zullen moeten borgen dat de in het handelsregister geregistreerde persoonsgegevens overeenkomstig de doelstelling van dit register worden verwerkt. Wellicht kan op deze wijze (zelfs beter dan in de huidige context waarin betalingsbereidheid een belangrijk criterium voor toegang en hergebruik is) ervoor worden gezorgd dat zowel technisch als institutioneel het gebruik van handelsregisterdata wordt gekoppeld aan de doelstelling van het handelsregister. Handhaving is hierbij wel een aandachtspunt.

Bij een dergelijke verkenning dient de financiële component te worden meegenomen. Vast staat dat een model waarin openbare data, ofwel als open data, ofwel tegen voorwaarden die misbruik voorkomen worden verstrekt, niet past bij een organisatiemodel waarin het handelsregister voor een belangrijk deel wordt gefinancierd met de verkoop van data. Dit vraagt om een herziene visie op het financieringsmodel ten behoeve van de bekostiging van het handelsregister.

Bijlage A **Lijst van geïnterviewden**

Case Verenigd Koninkrijk
Stephen Lewis en Simon Penfold van Companies House

Case België
Adriaan Rosseel van Kruispuntbank van Ondernemingen

Case Denemarken
Niels Erik Kaaber Rasmussen (Buhl & Rasmussen)

Bijlage B Vijfsterren model Tim Berners Lee

Tim Berners-Lee (TBL) heeft een model ontwikkeld voor het (technisch) beschikbaar stellen van open data op verschillende niveaus. Hieronder beschrijven we de verschillende niveaus kort.

Tabel B.1: het vijfsterren model van Berners-Lee⁹²

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

TBL-niveaus

Eerste ster niveau

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

Tweede ster niveau

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

⁹² Zie <http://5stardata.info/>

Derde ster niveau

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

Vierde ster niveau

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

Vijfde ster niveau

Data kunnen ook worden gelinkt door het gebruik van RDF schema's (RDF vocabulary om de classificering en de eigenschappen van de classificaties te beschrijven) en web ontology language. Hoewel data daarmee meer betekenis krijgt omdat het gelinkt kan worden aan andere data, en de context duidelijk is, kost het ook een grotere inspanning om de data op dat niveau te krijgen.

Kenniscentrum open data

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

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: opendata-bk@tudelft.nl

www.opendata.bk.tudelft.nl