

## MEMO

**Onderwerp**      **Gebruik Google Maps APIs door Nederlandse overheden**  
**Aan**              **Rob van de Velde**  
**Van**                **Marc de Vries**  
**Datum**          **18 december 2013**  
**Status**          **Intern (versie 1.0)**

---

### **1. Inleiding**

Nederlandse overheidsorganisaties gebruiken massaal Google Maps APIs bij het ontsluiten van hun informatie. Dit gebruik zou op zijn minst gezegd verwondering moeten wekken, maar dit lijkt nauwelijks het geval. Deze memo duidt de gronden voor deze verwondering en geeft een aanzet voor het agenderen daarvan en de bredere connotaties in de gremia waar de discussie hierover zou moeten plaatsvinden: beleidsmakers en –bepalers binnen de Nederlandse overheid, met een belang in het zorgvuldig gebruik van (geo-gerelateerde) informatie.

### **2. Plan van behandeling**

Ik beschrijf allereerst kort wat de dienstverlening van de Google Maps API<sup>1</sup> nu precies behelst en wat daar onder de motorkap plaatsvindt. Vervolgens houd ik dit aan tegen de Nederlandse regels en beleidsstrevingen om vervolgens af te sluiten met een aantal observaties gericht op het verder voeren van het gesprek rond dit thema. Ter afsluiting noem ik nog enkele relevante publicaties.

### **3. Korte duiding van diensten van Google en het gebruik daarvan**

Het bedrijf Google biedt een waaier van on-line diensten aan: een internet zoekmachine, webmail, verkoop van online advertenties, videodiensten, een browser. Ook Google Maps behoort hiertoe. Het bestaat goed beschouwd uit een basiskaart en een viewer. Eenieder kan aan deze kaart eigen data toevoegen, door gebruikmaking van de Google Maps API. Nederlandse overheidsorganisaties benutten deze grootschalig: in 2011 gebruikten bijna alle van 29 bevroegde overheidsorganisaties de gratis software van Google Maps.<sup>2 3</sup>

---

1 Ik wijs er op dat dit memo zich toespits op Google Maps, maar dat een en ander evenzeer geldt voor andere 'gratis' commerciële geo-viewers, zoals Microsoft BING Maps en Yahoo!. Evenwel zijn die veel minder dominant aanwezig.

2 'Gebruik geo-viewers op overheidswebsites', Geon BV, Versie: 1.0 23 maart 2011, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie: <http://www.geon.nl/nieuws/nieuws/item/3189-rapport-onderzoek-geo-viewers-bzk-gepubliceerd>

3 Er zij op gewezen dat er ook een betaalde versie is van de Google Maps API: Google Maps API Premium. Deze betaalde dienst verlicht enkele van de hierna beschreven bezwaren, maar niet de meeste en zeker niet de



Google is alom aanwezig. De indrukwekkende cijfers zijn (voor Nederland): (1) het gebruiksaandeel van haar zoekmachine ligt boven de 90 procent; (2) ruim 20 procent van de best bezochte websites bevat haar DoubleClick advertenties en ruim 65 procent haar Analytics-code; (3) haar mobiel besturingssysteem heeft ze een gebruiksaandeel van 69 procent.<sup>4</sup> Ook Google Maps heeft een dergelijk hoog gebruikersaandeel.

Bijna alle Google diensten kennen hetzelfde verdienmodel: gratis voor de eindgebruiker en inkomsten uit advertenties. Ter ondersteuning van dit model leest Google informatie uit op randapparatuur van gebruikers met behulp van cookies en andere scripts. Zo verzamelt het IP-adressen van computers en geolocaties van smartphones op basis van omringende WiFi -routers. Ook het gebruik van Google Maps APIs stelt Google in staat dit te doen. Google erkent grootschalig gegevens te combineren die een gebruiker in de ene dienst genereert met informatie van andere diensten.<sup>5</sup>

#### **4. Matching van Google Maps diensten en Nederlandse kaders**

Tot zover deze korte karakterisering van de diensten van Google, haar aanwezigheid en de zaken die onder haar motorkap plaatsvinden. Vraag is uiteraard hoe een en ander zich verhoudt tot de Nederlandse kaders en beleidsstrevingen. Het zal niet verbazen dat daar wat frictie zit.

##### **a. conflicten met het stelsel van basisregistraties en haar wettelijk kader**

De Nederlandse overheid is druk doende een stelsel van basisregistraties te scheppen. Doel hiervan is de overheidsinformatievoorziening eenvoudiger en efficiënter te maken, maar tegelijk ook de dienstverlening aan burgers, bedrijven en tussen overheden onderling te verbeteren. Belangrijk uitgangspunt is dat burgers en bedrijven slechts eenmalig hun gegevens aan de overheid verstrekken en dat deze gegevens (dus) overheidsbreed gedeeld worden.

De basisregistratie Topografie (BRT) - de digitale topografische kaart van Nederland – is zo'n basisregistratie en wel sinds 2007, toen deze bij wet (Wet basisregistraties kadaster en topografie) werd aangewezen. Gebruik van de BRT

---

belangrijksten. Omdat uit bovengenoemd Geon onderzoek blijkt dat geen van de onderzochte overheidsorganisaties deze betaalde versie gebruikt, is deze verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>4</sup> 'Onderzoek CBP naar het combineren van persoonsgegevens door Google, Rapport definitieve bevindingen' (versie z2013-00194), p. 12, College bescherming persoonsgegevens, November 2013. Zie:

[http://www.cbppweb.nl/downloads\\_rapporten/rap\\_2013-google-privacybeleid.pdf](http://www.cbppweb.nl/downloads_rapporten/rap_2013-google-privacybeleid.pdf)

<sup>5</sup> 'Onderzoek CBP voornoemd, p.14



is gratis – sinds 1 januari 2012 ook buiten de overheid – en uitlevering vindt plaats via PDOK.

Nu bepaalt deze wet (geïncorporeerd in de Kadasterwet) in artikel 7k dat, geparafraseerd, indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster of topografie beschikbaar is, zij die moet gebruiken. Een digitale cartografische afbeelding van een stukje Nederland (bijvoorbeeld het grondgebied van een gemeente of een provincie) met tal van geografische objecten daarop bevat tal van deze authentieke gegevens.

Er zijn wat uitzonderingen op deze hoofdregel in lid 2 en lid 3 van artikel 7k, maar deze lijken niet snel van toepassing te zijn en in ieder geval niet corresponderend met de massaliteit waarop thans overheidsorganisaties Google Maps APIs gebruiken. Met andere woorden: Nederlandse overheidsorganisaties, van groot tot klein hebben de wettelijke plicht gebruik te maken van gegevens in de BRT als zij een kaartje willen afbeelden. Gebruik door hen van een Google Maps API is in strijd daarmee.<sup>6</sup>

### ***b. Conflicten met de verplichtingen onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)***

Op 1 maart 2012 wijzigde Google haar privacybeleid. Kort en goed kwam dit nieuwe beleid erop neer dat Google gegevens uit al haar diensten – waaronder Google Maps (APIs) kon gaan combineren met gegevens van en uit andere Google-diensten (inclusief cookies die zij via websites van derde partijen plaatst en uitleest).

Deze wijziging en de toepassing daarvan trok de aandacht van tal van nationale privacy-bewakers, waaronder het Nederlandse College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). In haar recente rapportage daarover van 25 november 2013 komt zij tot de conclusie dat Google verschillende verplichtingen van de Wbp schendt. Kort samengevat gaat het om:

- Strijd met de vereiste doelomschrijving en doelbinding  
De door Google geduide doelen van verwerking van persoonsgegevens zijn niet welbepaald en onvoldoende specifiek. Door het ontbreken van een grondslag heeft Google ook geen gerechtvaardigde doeleinden voor het

---

<sup>6</sup> Dit is af te leiden uit artikel 7k jo 7f jo 98a van de Kadasterwet.



verzamelen. Dit levert, tot twee maal toe, een overtreding van artikel 7 Wbp op.

- **Strijd met informatieplichten**

Google informeert, nog steeds aldus het CBP, op versnipperde en inconsistente wijze over de soorten persoonsgegevens die ze verzamelt en de doeleinden waarvoor ze deze combineert. Dit levert strijd op met de artikelen 33 en 34 Wbp.

Het CBP heeft Google overigens inmiddels uitgenodigd voor een hoorzitting waarna de toezichthouder zal beslissen over de inzet van handhavende middelen. Het ligt in de verwachting dat Google van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik zal maken.<sup>7</sup>

Het gebruik van (onder meer) Google Maps APIs stelt Google in staat gegevens te verzamelen. Men zou dus kunnen zeggen dat Nederlandse overheidsorganisaties die gebruik maken van de Google Maps API bijdragen aan het onrechtmatige handelen – zoals thans geconstateerd door het CBP – van Google.

### ***c. Conflicten met algemene publieke belangen***

Zoals hierboven al kort aangeduid, is het gebruik van de Google Maps API gebaseerd op een wat lastig te doorgronden net van bepalingen en voorwaarden die verdeeld zijn over tal van documenten.<sup>8</sup> Te samen vormen deze het contractuele kader dat speelt tussen de rechtspersoon Google<sup>9</sup> enerzijds en de gebruikers van de API – waaronder, als gezegd, tal van Nederlandse overheidsorganisaties – anderzijds.

Over het algemeen (en zonder in juridische technicithees te treden) mag dit contractuele kader als vrij eenzijdig getypeerd worden: het geeft veel rechten aan Google en beperkt die van de gebruiker, zoals de opsomming hieronder illustreert:

---

<sup>7</sup> Er lijkt overigens sprake van geen 'op Europees niveau georkestreerde actie': ook in andere EU Lidstaten hebben privacywaakhonden de strijd met Google aangeboden.

<sup>8</sup> Zo zijn daar: Legal Notices for Google Maps and APIs, Google Terms of Service, Google Maps APIs Terms of Service, Permission Guidelines for Google Maps, Google Maps Terms of Service, Privacy Policy, Maps Privacy Notice.

<sup>9</sup> Ik ga in het kader van dit memo niet verder in op de technische vraag welk onderdeel van Google nu wederpartij is bij deze overeenkomst. Vast staat in ieder geval dat daar waar het gaat om de verwerking van persoonsgegevens de Wbp van toepassing is op de Nederlandse rechtspersoon van Google. Zie Rapport CBP voor genoemd, pp. 41 – 42.



- De voorwaarden voor het gebruik veranderen nogal eens en het is erg moeilijk bij te houden wat er precies gewijzigd is, terwijl het soms om essentiële onderdelen gaat.
- Data die op de servers van Google worden geplaatst – bij het gebruik van de Google Maps API gebeurt dat – mogen door Google in iedere vorm worden geanalyseerd en hergebruikt.
- Evenwel staat Google niet toe dat haar kaarten voor andere toepassingen worden gebruikt, zich daarbij baserend op haar intellectuele rechten.
- Google bedingt ook dat zij op de kaart reclames mag plaatsen, onder meer gebaseerd op zoekgedrag van gebruikers.
- Er zijn geen garanties over de (gratis) beschikbaarheid van Google Maps: Google zou er, bij wijze van spreken van de een op de andere dag mee kunnen stoppen. Evenmin is duidelijk wat de actualiteit en nauwkeurigheid is. Daar komt bij dat de presentatie van objecten op Google Maps API niet geheel aansluit op de Nederlandse Webrichtlijnen.<sup>10</sup>
- Tenslotte is het gebruik van de Google Maps API niet altijd gratis. Overstijgen de raadplegingen aan bepaald niveau (25.000 hits per dag), dan brengt Google kosten in rekening (eerst \$4 per 1,000 raadplegingen maar later verlaagd tot \$.50 per 1,000 raadplegingen).

Men kan zich aldus afvragen of het sluiten van een dergelijke overeenkomst – ook al zouden de hierboven aangehaalde wetsovertredingen niet spelen – wel in het belang is van een goede en efficiënt mogelijke publieke taakvervulling en dat zou toch drijfveer moeten zijn voor iedere Nederlandse overheidsorganisatie.

### **5. Afsluitende observaties**

Kijkend naar het Nederlands wettelijk en beleidsmatig kader dan zou men verwachten dat het gebruik van de Google Maps API, zeker na de komst van het gratis alternatief in de vorm van de BRT, kleinschalig zou zijn. Niettemin, dit is niet het geval. Sterker nog het gebruik door Nederlandse overheidsorganisaties lijkt nog steeds toe te nemen.

Men kan daar met een geheven vingertje naar kijken, maar het lijkt constructiever na te gaan waarom dit het geval is: waarom overtreden Nederlandse overheidsorganisaties massaal de wet terwijl een er een

---

<sup>10</sup> Zo moet op grond van deze Webrichtlijnen de informatie ook toegankelijk zijn voor mensen die niet (goed) kunnen zien of horen, moeite hebben met ingewikkelde teksten of geen muis kunnen gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan (kleuren-)blinden, doven, mensen met dyslexie en mensen die de Nederlandse taal minder goed machtig zijn. Zie: <http://www.webrichtlijnen.nl/>



hoogwaardiger, betrouwbaarder en gratis alternatief beschikbaar is, zonder nare bijvangst.

Een logische vervolgvraag zou moeten zijn of dergelijk gebruik tegengegaan zou moeten worden. Tal van overwegingen zouden daarbij een rol kunnen spelen, zoals:

- wat gaat er mis als we niets doen
- vinden we het ethisch juist niet te handelen?
- kunnen we een switch bewerkstelligen?
- en zo ja, wat hebben we daarvoor over?
- en als we dat betalen willen, wie zou daar dan het voortouw moeten nemen?
- en bij het nemen van dat voortouw, welke middelen (dwingen of verleiden) liggen dan voor de hand?

De discussie in een breder perspectief plaatsend, gaat het goed beschouwd om de vraag wat is van de overheid en wat niet meer. Informatievoorziening, zelfs die met een algemeen nut en van infrastructureel belang, zijn niet langer het exclusieve domein van de overheid. Maar waar ligt de grens en hoe bewaken we die. Wat dat betreft is deze discussie er een die hergebruikt zal kunnen worden in tal van andere domeinen!

## **6. Lijst van relevante publicaties**

1. 'Gebruik geo-viewers op overheidswebsites', Geon BV, Versie: 1.0 23 maart 2011, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie: <http://www.geon.nl/nieuws/nieuws/item/3189-rapport-onderzoek-geo-viewers-bzk-gepubliceerd>
2. 'Onderzoek CBP naar het combineren van persoonsgegevens door Google, Rapport definitieve bevindingen' (versie z2013-00194), p. 12, College bescherming persoonsgegevens, November 2013. Zie: [http://www.cbpweb.nl/downloads\\_rapporten/rap\\_2013-google-privacybeleid.pdf](http://www.cbpweb.nl/downloads_rapporten/rap_2013-google-privacybeleid.pdf)
3. 'Online kaartdiensten voor de overheid', Edward Mac Gillavry en Haico van der Vegt, Geo-Info 2011-5 pp. 12-15, zie: [www.geo-info.nl/download/?id=17673578&download=1](http://www.geo-info.nl/download/?id=17673578&download=1)
4. Commerciële kaartdiensten en de overheid, Juridische, commerciële en technische overwegingen, Edward Mac Gillavry, Coöperatieve vereniging OpenGeoGroep U.A., 12 mei 2010, zie: [http://www.bodeminformatiebeheer.nl/files/Commerciele\\_kaartendiensten\\_en\\_de\\_overheid\\_v4.pdf](http://www.bodeminformatiebeheer.nl/files/Commerciele_kaartendiensten_en_de_overheid_v4.pdf)