

MET *RECHT* GESTROOMLIJND

**Juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke
registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens**

Rapport in opdracht van het
Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens

Augustus 2002
Katholieke Universiteit Brabant
Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering

Eric Schreuders en Corien Prins

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer	1
1 Inleiding	3
1.1 Wat is een authentieke registratie en wat zijn basisgegevens?	5
1.2 Vraagstelling en doelstelling	7
1.3 Kabinetsbeleid	9
1.4 Aanpak en verantwoording	10
2 Opmaat voor <i>wat</i> te regelen inzake authentieke registraties	11
2.1 Uitgangspunten	11
2.2 Definities en criteria	14
2.2.1 Authentiek gegeven	15
2.2.2 Authentieke registratie	15
3 Opmaat voor <i>hoe</i> te regelen inzake authentieke registraties	17
3.1 Focus op regelgeving	17
3.1.1 Stimulering en facilitering	18
3.1.2 Inrichting	19
3.2 Vormgeving gegevensuitwisseling (specifiek gericht op inrichting stelsel)	19
3.3 Regelgevingsinstrumenten	21
3.3.1 Wanneer wettelijke regelgeving?	24
3.3.2 De plaats van de wet tussen andere beleidsopties en beleidsinstrumenten	27
3.4 Gebruik voor publiekrechtelijke taken	32
3.5 Een afzonderlijk juridisch regime	32
3.6 Geen exclusief juridisch regime	32
3.7 Overzicht van mogelijkheden en verhoudingen tussen regimes	34
4 Algemene beginselen bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties	37
4.1 Positief of negatief stelsel	37
4.2 Status bij authentieke gegevens	38
4.3 Gebruik bestaande algemene wetgeving	39
4.4 Authentieke gegevens, authentieke registraties en de relatie met de Wet bescherming persoonsgegevens	40
4.4.1 Verwerken	40
4.4.2 Persoonsgegevens	41
4.5 Authentieke registraties, het gebruik daarvan en de Awb	45
4.6 Verplicht gebruik?	45
4.6.1 De verplichting	45
4.6.2 Verplicht gebruik als handeling (uitvraagverplichting)	46
4.6.3 Verplicht gebruik als resultaat	46

4.6.4 Bestaande regelingen	47
4.7 Samenvatting algemene beginselen	49
5 Overzicht van het te regelen domein	51
5.1 Algemeen schema, introductie tot de drie deeldomeinen en aanpak	52
5.2 Beperkingen	54
5.2.1 Niet-authentieke gegevens	54
5.2.2 Financiering en infrastructuur	55
5.2.3 Meerdere verantwoordelijken	56
6 Domein I: De authentieke registraties	59
6.1 De authentieke registratie	59
6.2 De objecten van registratie	61
6.3 De authentieke gegevens	62
6.4 De bronnen van authentieke gegevens	64
6.5 De verantwoordelijke voor de authentieke registratie	65
6.5.1 Aanwijzen verantwoordelijke	66
6.5.2 De taken en verplichtingen van de verantwoordelijke	66
6.5.2.1 Hoofdtaken	66
6.5.2.2 Autoriseren gebruikers	67
6.5.2.3 Controle juistheid en actualiteit	67
6.5.2.4 Behandelen terugmeldingen en correctieverzoeken	69
6.6 De verantwoordelijken voor de bronnen	70
6.7 Agenda	70
6.7.1 De authentieke registratie	71
6.7.2 De objecten van registratie	71
6.7.3 De authentieke gegevens	72
6.7.4 De bronnen van authentieke gegevens	72
6.7.5 De verantwoordelijke voor de authentieke registratie	73
6.7.6 De verantwoordelijken voor de bronnen	75
7 Domein II: De gebruikers	77
7.1 Implicaties van authentieke gegevens voor gebruikers	77
7.2 Aanwijzen gebruikers	78
7.3 Autoriseren van gebruikers	79
7.3.1 Algemeen	79
7.3.2 Autoriseren voor bepaald gebruik?	80
7.3.3 Autoriseren zelfs van personen?	81
7.3.4 Verkrijgen en voorwaarden	81
7.4 Verplicht gebruik (gegeven bij gebruik gelijk aan het authentieke gegeven)	82
7.5 Terugmelden	83
7.6 Authentieke gegevens met status ‘in onderzoek’	86
7.6.1 Algemene mogelijkheden en verplichtingen voor gebruikers	87

7.6.2 Is het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ van invloed op de handeling of beslissing?	88
7.6.2.1 Het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ is <i>niet</i> van invloed op de handeling of beslissing	89
7.6.2.2 Het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ is <i>wel</i> van invloed op de handeling of beslissing	90
7.6.3 Na afloop van het onderzoek	91
7.7 Agenda	91
7.7.1 Autoriseren van gebruikers	92
7.7.2 Terugmelden	92
7.7.3 Authentieke gegevens met status ‘in onderzoek’	92
8 Domein III: Rechtsbescherming en rechten	95
8.1 Wie komen in aanmerking voor rechtsbescherming en rechten?	96
8.2 Rechtsbescherming bij toegestaan en niet-toegestaan gebruik	96
8.2.1 Aansprakelijkheid	97
8.2.2 Bijzondere voorziening nodig?	100
8.3 Aanvullende rechtsbescherming bij status ‘in onderzoek’	100
8.4 Rechten	102
8.4.1 Bestaande regelingen toereikend?	102
8.5 Agenda	103
8.5.1 Aanvullende rechtsbescherming bij status ‘in onderzoek’	103
8.5.2 Rechten	103
9 Enkele aanvullende opmerkingen	105
9.1 Financieel	105
9.2 Intellectuele eigendomsrechten	105
9.3 Bewaren en archiveren	106
10 Aanbevelingen	107
11 Met <i>praktijk</i> gestroomlijnd	111
11.1 Mogelijkheden implementatie	111
11.2 ‘Problemen’ bij implementatie?	112
Bijlagen	
Bijlage 1: leden van de begeleidingscommissie	113
Bijlage 2: deelnemers aan de workshops	115
Bijlage 3: gesprekspartners casestudies	117
12 Het rapport in het kort (uitgebreide samenvatting)	

Leeswijzer

Onderdelen

Voor u ligt het rapport ‘Met *recht* gestroomlijnd’. Het bevat de resultaten van een onderzoek naar de juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens.

Het rapport bestaat uit de hoofdstukken 1 tot en met 11 en de bijlagen 1 tot en met 3.

Gelet op de omvang van het rapport, is een uitgebreide samenvatting opgenomen. Deze samenvatting (hoofdstuk 12) bestaat uit de belangrijkste onderdelen van het rapport. De samenvatting is in zekere zin dan ook een zelfstandige en afzonderlijke rapportage en heeft daarom mede als titel ‘Het rapport in het kort’.

Begrippen en terminologie

Bij een stelsel van authentieke registraties, authentieke gegevens en het gebruik van authentieke gegevens zijn vele verschillende partijen betrokken. Omdat er in bepaalde gevallen verwarring of onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de rol en positie van een bepaalde partij, wordt hieronder kort ingegaan op de verschillende partijen en de positie die zij hebben.

Als eerste is er de organisatie die een authentieke registratie beheert. Deze wordt in het rapport aangeduid als de verantwoordelijke voor een authentieke registratie. Bij een stelsel van authentieke registraties zijn er dus meerdere authentieke registratie-verantwoordelijken. Omdat het in een stelsel voor kan komen dat authentieke gegevens uit registratie A van verantwoordelijke A ook opgenomen kunnen zijn in de authentiek registratie B van verantwoordelijke B, en ook de verantwoordelijke B die authentieke gegevens A aan gebruikers verstrekt, wordt op sommige plaatsten de aanduiding ‘primaire’ authentieke registratie gebruikt om aan te geven dat het om die authentieke registratie gaat waar een bepaald authentiek gegeven (oorspronkelijk) toe behoort.

De verantwoordelijke voor een authentieke registratie heeft met name verbanden met de leveranciers van authentieke gegevens en de gebruikers van authentieke gegevens. De leveranciers (de verantwoordelijken voor de bronnen) beheren de bronnen waaruit de beheerder van een authentieke registratie gegevens verkrijgt om op te nemen in de authentieke registratie.

Voor gebruikers van authentieke registraties (organisaties en instanties, bestuursorganen en privaatrechtelijke rechtspersonen, die authentieke gegevens verkrijgen om te gebruiken bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken) is juist de authentieke registratie zelf de bron van gegevens. Afhankelijk van de positie (gebruiker of verantwoordelijke voor een authentieke registratie), is er dus een verschil in bronnen (voor de gebruiker is de authentieke registratie de bron van gegevens, voor de verantwoordelijke voor een authentieke registratie zijn de bestanden van de leveranciers de bronnen).

Een factor die ook tot verwarring kan leiden is het begrip ‘verantwoordelijke’ zoals bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Alle leveranciers van gegevens (verantwoordelijken van de bronnen), alle authentieke registratie-verantwoordelijken en alle gebruikers kunnen tevens

‘verantwoordelijke’ zijn in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ze zijn immers een Wbp-verantwoordelijke als ze in de terminologie van de Wbp persoonsgegevens verwerken. Wanneer in de tekst met ‘verantwoordelijke’ in het bijzonder gedoeld wordt op die Wbp-verantwoordelijke (het gaat dan specifiek om Wbp-verplichtingen), dan wordt dit met zoveel woorden vermeld.

MET RECHT GESTROOMLIJND

Juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens

1 Inleiding

Het interdepartementale programma *Stroomlijning Basisgegevens* heeft tot doel de totstandkoming van een stelsel van authentieke registraties die authentieke gegevens bevatten. Centrale doelstelling daarbij is te komen tot een gedeeld gegevensgebruik door overheidsorganisaties. Het functioneren van het openbaar bestuur kan met een stelsel van authentieke registraties op verschillende fronten tegelijk duurzaam worden verbeterd en vernieuwd. Met het structureel veranderen van de wijze waarop de gegevenshuishouding van de overheid is vormgegeven, wordt onder andere beoogd de overheid slagvaardiger en betrouwbaarder te maken en tevens de administratieve lasten te reduceren. Een stelsel van authentieke registraties en authentieke gegevens is daarnaast mede noodzakelijk voor vraagstukken betreffende handhaving (gegevens zijn momenteel niet voor alle betrokken partijen beschikbaar, zijn onvolledig, niet actueel of onderling strijdig), fraude- en criminaliteitsbestrijding (objecten zoals personen, bedrijven en gebouwen zijn momenteel niet uniek identificeerbaar) en de modernisering van de publieke dienstverlening (de één-loket-gedachte en pro-actieve dienstverlening).

Als achterliggend idee kan dan ook gesteld worden dat een stelsel van authentieke registraties met de daarin opgenomen authentieke gegevens vooral ontwikkeld wordt om te bewerkstelligen dat ingeval bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken gegevens over objecten van registratie gebruikt worden, daarbij in alle gevallen (tenminste) dezelfde zo juist mogelijke gegevens gebruikt worden. Anders gezegd: als ter uitvoering van publiekrechtelijke taken bijvoorbeeld de naam en het adres van een bedrijf van belang zijn, dan heeft een stelsel van authentieke registraties tot doel er zorg voor te dragen dat alle organisaties die publiekrechtelijke taken uitvoeren daarbij in alle gevallen dezelfde naam en hetzelfde adres van dat bedrijf gebruiken, nl. die naam en dat adres die beide als authentiek gegeven te boek staan.

Het spreekt voor zich dat diverse juridische vragen naar voren treden wanneer wordt beoogd te komen tot een stelsel van authentieke registraties die authentieke gegevens bevatten. Door het Centrum voor recht, bestuur en informatisering en het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant¹ is in opdracht van het programmabureau onderzoek naar deze juridische vragen uitgevoerd. In een eerste fase van dit onderzoek ging het daarbij om een nadere inventarisatie van de vele verschillende vragen die schuilgaan *achter* de in eerste instantie door het programma *Stroomlijning Basisgegevens* in kaart gebrachte vragen

¹ Vanaf 1 september 2002 Universiteit van Tilburg.

(zie het rapport *Juridische aspecten van authentieke registraties; Rapport ten behoeve van het programma Stroomlijning Basisgegevens* van augustus 2001).

In deze eerste fase werden mede aan de hand van casestudies de deelvragen onderzocht die schuilgaan achter een zevental hoofdvragen zoals: is er een kaderwet authentieke registraties nodig/wenselijk/noodzakelijk, om wettelijk erkende gegevens juridisch te normeren en meervoudig gebruik daarvan te reguleren? Welke generieke kenmerken van authentieke registraties dienen daarin te worden opgenomen en kan men daarin voorlopig bepaalde registraties aanwijzen als authentieke registraties? Is er een Wet eenmalige gegevensuitvraag nodig? Dient deze als stok achter de deur, vooraf of achteraf, sector-specifiek of juist overheidsbreed? De achter deze vragen liggende vragen die door de KUB in kaart werden gebracht, betroffen het bestuurlijk-organisatorisch niveau, het juridisch niveau en het wetgevingsniveau. Daarnaast werd in de eerste fase geconcludeerd dat er geen principiële (juridische) bezwaren zijn die zich tegen voortzetting van het programma *Stroomlijning Basisgegevens* zouden verzetten.

Op basis van de inventarisatie hebben de onderzoekers in hun rapportage over de eerste fase een reële inschatting gegeven van juridische problemen en varianten/mogelijkheden die bij bepaalde soorten van authentieke registratie naar voren komen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste fase werd met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie een inhoudelijke koerswijziging afgesproken voor wat betreft het onderzoek in de tweede fase. Anders dan oorspronkelijk beoogd, werd afgesproken in de tweede fase van het onderzoek de zes basisregistraties veel centraler in de analyse te stellen. Deze aanpak zou de mogelijkheid bieden om van concreet naar abstract te werken. Ze vormde een van de belangrijke lessen die uit de eerste fase van het onderzoek kon worden geleerd. Daarmee waren, zoals eveneens werd geconstateerd, de algemene regelingen zeker niet uit beeld. Zo ook was de vraag naar de wenselijkheid van een algemene afstemming van de definitie van authentieke registraties niet uit beeld. De insteek van de hiervoor liggende rapportage over de tweede fase van het onderzoek is dus om vanuit een wisselwerking tussen top down en bottom up te werken.

Vooraf de volgende in de eerste fase van het onderzoek onderscheiden juridische vragen (zie paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van het rapport *Juridische aspecten van authentieke registraties; Rapport ten behoeve van het programma Stroomlijning Basisgegevens*, augustus 2001) spelen daarbij een rol:

- Kan de voorgenomen uitwisseling van gegevens niet al worden gebaseerd op bestaande regelingen?;
- Moet er voor iedere authentieke basisregistratie een afzonderlijke regeling komen met betrekking tot de vraag wie, wat met welke informatie mag doen?;
- Welke gegevens worden in de registratie opgenomen, wat is de herkomst, wat is het doel en wat is het gebruik van die gegevens? Hanteren gebruikers wel vergelijkbare definities?;
- Welke instanties zijn betrokken bij de aanlevering van gegevens, het beheer en het gebruik van die gegevens?;

- Op welke wijze zijn de gegevens uniek en op welke wijze kunnen de gegevens uit verschillende registraties met elkaar in verband gebracht worden?;
- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?;
- Welke wetgeving over gegevensverwerking kan van toepassing verklaard worden, of welke wetgeving kan als ‘model’ gebruikt worden?;
- Zijn de gegevens, of een deel van de gegevens, authentiek in de zin dat ze als ‘juist’ beschouwd kunnen worden en wat als bij de gebruiker het tegendeel blijkt? In hoeverre heeft dit invloed op de mogelijkheid om de gegevens hangende een correctieprocedure te gebruiken?;
- Wat zijn de gevolgen van een positief dan wel een negatief stelsel?;
- Dienen gebruikers de verkregen gegevens nog op juistheid te onderzoeken en welke regels zijn nodig om het antwoord op deze vraag vorm te geven?;
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de leveranciers van gegevens, de beheerders van de authentieke registratie en de gebruikers hierin een rol? Wordt jaarlijks een overzicht aan geregistreerden gezonden en heeft dit invloed op aansprakelijkheid ten aanzien van de juistheid?;
- Op welke wijze wordt het beheer geregeld (financieel, beveiliging etc.)?;
- Is certificering van gebruikers mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van technische en beveiligingseisen, maar ook ten aanzien van behoorlijkheidseisen?;
- Is publiek private samenwerking mogelijk of wellicht noodzakelijk?;
- Zijn de gegevens ook te gebruiken door niet-overheidsinstanties? Hierbij speelt niet alleen de wens maar ook al de bestaande praktijk van gedeeltelijke openbaarheid?;
- Spelen intellectuele eigendomsrechten een rol en welke keuze wordt gemaakt?;
- Dient voor het gebruik van de gegevens betaald te worden en wat zijn daarbij de grenzen (kostendekkend, winstgevend)?

Alvorens te komen tot het formuleren van de concrete probleemstelling en doelstelling van het onderzoek in de tweede fase, beschrijven we hierna allereerst ten behoeve van de benodigde bagage voor de navolgende hoofdstukken nogmaals de kenmerken van de begrippen authentieke registratie en authentieke gegevens.

1.1 Wat is een authentieke registratie en wat zijn authentieke gegevens?

Vanuit het programma *Stroomlijning Basisgegevens* wordt thans de volgende definitie van een authentieke registratie gehanteerd:

“[het is] een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacy-bescherming expliciet is uitgesloten”.

Om de achtergronden en implicaties van het begrip authentieke registratie te verduidelijken, geven we het volgende voorbeeld.

Het gemeentebestuur van een middelgrote stad heeft plannen ontwikkeld om het stationsgebied te herzien, opnieuw in te richten en aan te passen aan de stedelijke eisen van deze tijd. Bij de verdere voorbereiding daarvan wil het gemeentebestuur alle betrokken benaderen. Uiteraard wil het gemeentebestuur ook duidelijk hebben wat de eigendomsverhoudingen zijn. Een aantal gebouwen dient volgens de voorlopige plannen te verdwijnen en een aantal bedrijven zou wellicht verplaatst dienen te worden. Diverse vragen treden dan naar voren. Zou er rondom de gegevens betreffende eigendomsverhoudingen mogelijk sprake zijn van fraude? Of: zouden panden in handen zijn van personen of organisaties waar een integer gemeentebestuur liever maar geen zaken mee wil doen?

Het gemeente bestuur wil dan ook in diverse zaken meer inzicht krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen als: wie bezit onroerend goed (bedrijfspannen, woningen, andere bouwwerken) in het stationsgebied? Wie zijn de gebruikers van het onroerend goed (ondernemers, huurders, uitbaters) in het stationsgebied, welke leidingen lopen er in en door het stationsgebied en wie zijn de gebruikers van bepaalde voorzieningen zoals taxi-standplaatsten?

De gemeente gaat voor de beantwoording van deze vragen een aantal authentieke registraties bevragen. Zij ontvangt daarmee vele gegevens: namen, adressen, kadastrale gegevens, eigendomsverhoudingen, basiskaartgegevens, gebouwgegevens en gegevens over bedrijven en bedrijfsleiders. En dan gaat het natuurlijk niet alleen om Nederlandse ingezetenen of Nederlandse bedrijven. Een aantal eigenaren van panden blijkt in het buitenland te wonen. Maar kloppen die 'buitenlandse' adressen? Zijn die ook authentiek? En dan blijkt ook nog dat in een aantal gevallen de namen van bewoners en de bedrijfsnamen niet altijd dezelfde zijn. In bepaalde gevallen zijn de namen van eigenaar-bewoners zoals die uit de GBA komen, anders dan die van het Kadaster. En bij sommige bedrijven zijn de gegevens uit de adressenregistratie niet helemaal gelijk aan de adresgegevens zoals die uit het bedrijvenregister verkregen zijn. Onduidelijk bij een bepaald pand is ook hoeveel adressen dat pand (dat ene gebouw) nu werkelijk heeft.

Ondanks deze verschillen (het gaat om honderden gegevens en er zijn maar een paar verschillen) is de gemeente tevreden. Toen er nog geen authentieke registraties waren, was er, om het zo maar te zeggen, geen beginnen aan om al die gegevens eenvoudig en snel te verzamelen en zodoende over gegevens te beschikken die betrouwbaar genoeg zijn om te gebruiken. Vervolgens gaat de gemeente deze gegevens gebruiken om de verschillende partijen aan te schrijven. Maar dan dient de vraag zich aan (en deze geldt zeker ten aanzien van de gegevens die niet geheel met elkaar overeenstemmen terwijl dit wel zou moeten): welke gegevens te gebruiken? Of bij wie de verschillen te melden? Gelukkig hebben de gegevens een indicatie of het al dan niet om als authentiek aangewezen gegevens gaat en, als het inderdaad om authentieke gegevens gaat, tevens een indicatie welke registratie en welke verantwoordelijke organisatie aangesproken kan worden op de mogelijke onjuistheid van bepaalde gegevens. Voor een groot deel kunnen de 'problemen' met bepaalde gegevens al binnen 10 dagen opgelost worden.

Het gemeentelijk apparaat dat met de voorbereiding van de plannen belast is, is in ieder geval tevreden over de gegevens die men nu heeft om alle betrokkenen en belanghebbenden aan te kunnen schrijven. De afdeling integriteit van de gemeente

is minder tevreden. Zo heeft een mogelijk op te kopen pand, zoals dat heet, nader te onderzoeken eigendomsperikelen. Vervelend genoeg ligt dat pand op een voor de voorlopige plannen cruciale locatie. Verder lijkt een aantal uitwonende studenten 'gewoon' thuis te wonen. Maar dient de gemeente dat nu op eigen initiatief te melden?

Het voorgaande voorbeeld illustreert de diversiteit aan vragen die naar voren zullen treden wanneer wordt overgegaan tot de introductie van een stelsel van authentieke registraties. Dit betekent dat bij de regeling en inrichting van authentieke registraties met authentieke gegevens, het beheer van die registraties, de voorzieningen om er voor te zorgen dat de authentieke gegevens juist zijn en door de (verplichte)gebruikers zonder nader onderzoek te gebruiken zijn, er vele verschillende elementen zijn die geregeld kunnen of vaak zelfs geregeld moeten worden. Dit alles met het oog op de uitgangspunten bij de authentieke gegevens en authentieke registraties (zie hierna in paragraaf 2 van deze rapportage). Het voorliggende rapport beoogt voor de belangrijkste van deze vragen oplossingsrichtingen te presenteren.

1.2 Vraagstelling en doelstelling

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het onderhavige rapport vervaardigd in het kader van de tweede fase van het onderzoek naar juridische aspecten van authentieke registraties. Deze fase ving aan in september 2001. In deze tweede fase ligt de nadruk uitsluitend op het juridische niveau en word gewerkt volgens een bottom-up analyse. Voor een zestal beoogde authentieke registraties is case-gewijs bezien welke van de in de eerste fase geformuleerde vragen spelen en welke 'oplossings'mogelijkheden er (kunnen) zijn om te komen tot een stelsel van authentieke registraties met authentieke gegevens. Het gaat dan om de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA), de Kadastrale registratie, authentieke registraties voor bedrijfs- en gebouwgegevens, evenals authentieke registraties voor topografische- en adresgegevens. Deze beoogde authentieke registraties zijn op basis van literatuuronderzoek en gesprekken in kaart gebracht.

Op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgever werd tijdens het onderzoek in de tweede fase - enigszins vooruitlopend op de resultaten van de plaats te vinden case-studies - uitwerking en beantwoording gegeven aan een tweetal overkoepelende en vrij specifieke vragen. In de woorden van het programma *Stroomlijning basisgegevens* ging het om de vragen:

- *Op welke wijze (formele wet, AMvB, etc.) kom je tot het aanwijzen van de beoogde registraties tot authentieke registraties? Wie is daartoe (d.w.z. tot dit aanwijzen) bevoegd? Missen we - wanneer we kijken naar de bestaande wet- en regelgeving - daarbij nog punten die geregeld dienen te worden?*
- *Een groot aantal gegevens die in de diverse authentieke registraties zijn opgenomen, zullen daadwerkelijk gebruikt moeten gaan worden door allerlei overheidsinstanties (met andere*

woorden ze moeten absoluut deze gegevens gaan gebruiken) Vraag: wat is het zwaarste juridisch regime dat hiertoe ingezet kan worden?

De beantwoording van deze twee vragen heeft, evenals de vragen zelf, een specifiek-praktische invalshoek. Ze houden verband met een aantal in de eerste fase in kaart gebrachte vragen, zoals:

- Omdat organisaties eigen verantwoordelijkheden hebben voor de inrichting van de informatie-huishouding (genormeerde inrichtingsbevoegdheid) komen gemeenschappelijke gegevens-infrastructuren moeizaam van de grond ("tragedy of the commons"). In een gedecentraliseerde eenheidsstaat, met een poldermodel, is een centralisatie en wettelijke regulering (modificatie) problematisch. De vraag richt zich dan ook op de sturingsfilosofie achter het programma Stroomlijning Basisgegevens: moet het ontstaan van basisregistraties niet langs de weg van de geleidelijkheid vorm krijgen, waarbij dicht bij de belangen van de deelnemers gezocht wordt naar gestage innovaties die dan gecodificeerd kunnen worden?;
- Kan de voorgenomen uitwisseling van gegevens niet al worden gebaseerd op bestaande regelingen?;
- Voor welk concept authentieke registratie wordt gekozen in juridische zin? Gaat het om een authentieke registratie als louter feitelijke, bestuurlijke handeling? Is de opzet een juridisch bijeenbrengen en (gezamenlijk) beheren van een authentieke registratie, of is het de bedoeling ook in juridische zin een geheel nieuwe registratie tot stand te brengen? Het antwoord is bepalend voor de keuzes inzake mate en de vorm van de eventueel noodzakelijke wettelijke regulering;
- Als een wettelijke regeling wordt ingezet, wat is daarvan dan het gewenste karakter? Moet de basisregeling werken in aanvulling op sectorwetten (kaderwet) of is het de bedoeling dat de basisregeling uniforme, voorrang hebbende regels creëert voor het hele terrein dat wordt bestreken, inclusief de sectorregelingen?;
- Op welke wijze wordt het meest efficiënt gegarandeerd dat de uitvraaglast zo minimaal mogelijk wordt gehouden? Kan hierbij worden volstaan met een indirecte manier van de garantie van de (hoge) kwaliteit van de authentieke registratie of zijn directere voorzieningen (zoals een proportionaliteitsgebod in de Awb) noodzakelijk?

In de navolgende hoofdstukken worden overwegingen en scenario's gepresenteerd voor het antwoord op de twee hiervoor geformuleerde vragen. Daarbij kan het volgende worden opgemerkt. Om de vraag naar het aanwijzen van authentieke registraties en de vraag over verplicht te stellen gebruik te kunnen behandelen, zijn een drietal algemene onderdelen van belang.

Als eerste gaat het dan om: wat zijn de uitgangspunten bij en voor een (juridische) regeling van authentieke registraties, authentieke gegevens en het verplicht gebruik van die gegevens? Deze uitgangspunten komen in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk twee) aan de orde en zullen bij de analyse in de daarop volgende hoofdstukken telkens terugkeren.

Als tweede is van belang welke (sturings)instrumenten gebruikt kunnen worden bij het inrichten van (een stelsel van) authentieke registraties. Hierbij zal, in het bijzonder gelet op het specifieke verzoek vanuit het programmabureau en de twee gestelde vragen, aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden om daarbij regelgeving in te zetten en de randvoorwaarden die bij het gebruik van regelgeving in het oog gehouden dienen te worden. In hoofdstuk drie zullen de uitgangspunten van de mogelijke sturingsinstrumenten in relatie tot het concept authentieke registraties worden besproken.

Ten derde is het van belang de mogelijke eindsituaties te schetsen. Hierbij gaat het om een beeld op de overigens grotendeels ideaaltypische mogelijkheden die bij (informatie) samenwerking en gegevensuitwisseling kunnen bestaan. De diverse mogelijke eindsituaties worden in deze rapportage in de hoofdstukken zes, zeven en acht beschreven.

Aan de hand van de conclusies uit deze hoofdstukken, kunnen dan in hoofdstuk 10 aanbevelingen worden gedaan inzake de voornoemde twee vragen.

Deze twee specifieke vragen zien met name op de vraag *hoe* een stelsel van authentieke registraties geregeld moet worden, wil men hetgeen daarmee wordt beoogd bereiken. In het kader van een juridisch onderzoek naar authentieke gegevens, authentieke registraties en de mogelijke regeling daarvan, spelen natuurlijk ook vele vragen die terugkomen op het thema *wat* er geregeld dient te worden. Er treden immers vragen naar voren inzake het beheer van de registraties, de voorzieningen om er voor te zorgen dat de authentieke gegevens juist zijn en door de gebruikers zonder nader onderzoek gebruikt te kunnen worden, de controle van de juistheid van authentieke gegevens, het aanwijzen van authentieke gegevens, terugmeldingen en het gebruik 'tijdens een terugmelding'. Voor dit onderzoek betekent het dat hier drie meer centrale vragen van belang zijn, welke alle, verdeeld over de navolgende hoofdstukken, aan de orde worden gesteld:

- Wat dient of kan geregeld worden?;
- Zijn er al voorbeelden van hoe bepaalde zaken geregeld zijn?;
- Welke voorbeelden zijn bruikbaar en wat ontbreekt nog?

1.3 Kabinetsbeleid

Het kabinetsbeleid ten aanzien van authentieke registraties is dat de afzonderlijke registraties bij wet (in formele zin) vormgegeven worden. Zo is het uitgangspunt ten aanzien authentieke registraties dat per authentieke registratie bij wet wordt vastgesteld wat het doel, het werkingsgebied van de registratie en de daaraan gestelde kwaliteitseisen zijn en hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging en de financiering zijn geregeld. Dit uitgangspunt werd als zodanig, in de loop van dit onderzoek, als kabinetsbeleid vermeld in de brief van de minister voor grote steden- en integratiebeleid van 17 oktober 2001 aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Stroomlijning Basisgegevens (*Kamerstukken II*, 2001/02, 26 387, nr. 11, p. 3-4).

1.4 Aanpak en verantwoording

Zoals hiervoor al werd opgemerkt nemen in deze tweede fase van het onderzoek naar de juridische aspecten van authentieke registraties de zes beoogde registraties een duidelijke plaats in de analyse in. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om niet alleen vanuit een abstract perspectief aanbevelingen te doen, maar bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen ook vanuit enkele concrete situaties overwegingen te betrekken. De insteek is aldus om vanuit een wisselwerking tussen top down en bottom up te werken. Alhoewel deze rapportage dus geen concrete verslaglegging geeft van hetgeen ten aanzien van iedere individuele beoogde authentieke registratie geregeld dient te worden, zijn de getrokken conclusies voor het hogere niveau mede gevoed door de analyse van de huidige regelingen en situaties bij de beoogde authentieke registraties.

Ten behoeve van het onderzoek is allereerst een literatuurstudie verricht naar algemene wettelijke regelingen evenals naar de diverse al bestaande regelingen op het terrein van de zes beoogde authentieke registraties. Tevens zijn met betrokkenen bij enkele registraties gesprekken gevoerd. Omdat aan de hand van deze literatuurstudie en ook naar aanleiding van de gesprekken bleek dat vele vragen nog onbeantwoord bleven, is met de begeleidingscommissie afgesproken een drietal workshops te houden. Doelstelling van deze workshops was om met beleidsmakers en betrokkenen in samenspraak te discussiëren over de mogelijke oplossingsscenario's voor de nog blinde vlekken in de zaken die geregeld zouden moeten worden. De eerste workshop ging over authentieke gegevens, authentieke registraties, de verantwoordelijken voor authentieke registraties en de bronnen (bronbestanden) voor authentieke gegevens en de verantwoordelijken daarvoor. In de tweede workshop stonden de gebruikers van authentieke gegevens uit authentieke registraties centraal. Wie krijgt welke gegevens? Voor welk gebruik zijn de gegevens bedoeld? De wijze van autoriseren van gebruikers, het terugmelden etc. De derde workshop, tenslotte, betrof de rechtsbescherming en de rechten van de betrokken objecten van registratie. De drie workshops werden gehouden in de periode eind april – begin mei 2002.

Het voorliggende rapport is opgesteld op basis van de uitkomsten van de literatuuranalyse, gesprekken met betrokkenen bij de beoogde authentieke registraties en de uitkomsten van de drie workshops. Het rapport beoogt daarbij in die zin een toolbox te zijn dat het aangeeft welke onderwerpen en onderdelen bij een stelsel van authentieke registraties geregeld moeten of kunnen worden, op welke wijze normen daarbij geformuleerd kunnen worden en op welke wijze deze normen in (juridische) regelgeving neergelegd kunnen worden. Hierbij wordt bezien of en in hoeverre er voorbeelden, tips en/of suggesties zijn of gegeven kunnen worden voor de neerslag van deze normen in regelgeving.

2 Opmaat voor *wat* te regelen inzake authentieke registraties

De uitgangspunten, definities en criteria vormen, kort gezegd, wat bij authentieke registraties geregeld dient te zijn. Ze vormen in die zin het vertrekpunt voor de voornoemde toolbox.

2.1 Uitgangspunten

De hieronder geformuleerde uitgangspunten hebben we gebaseerd op de documenten van het Programmabureau Stroomlijning basisgegevens, op kabinetsstukken en op de inzichten die door ons in de loop van het onderzoek zijn opgedaan.

Wat de documenten van het Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens betreft, gaat het om de volgende handreikingen en factsheets (stand per 1 juli 2002):

- *Een intelligente, geen alwetende overheid* (handreiking # 1);
- *Kwaliteitsborging* (handreiking # 2);
- *Catalogus authentieke registraties* (handreiking # 3);
- *Gebruikersinbreng* (handreiking # 4);
- *Financiering van de investering* (handreiking # 5);
- *Wat is een authentieke registratie* (Factsheet);
- *Organisatie en activiteiten; Het Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens* (Factsheet), en
- *Eens gegeven, blijft een gegeven* (Factsheet).

De uitgangspunten zijn daarnaast gebaseerd op het huidige kabinetsbeleid (stand per 1 juni 2002). In dit verband kan in het bijzonder de al genoemde brief van de minister voor grote steden- en integratiebeleid van 17 oktober 2001 aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Stroomlijning Basisgegevens (*Kamerstukken II*, 2001/02, 26 387, nr. 11) vermeld worden. Ook de brief van de minister voor grote steden- en integratiebeleid aan de Tweede Kamer van 18 december 1998 over het Actieprogramma Elektronische Overheid (*Kamerstukken II*, 1998/99, 26 387, nr. 1, p. 16) kan in dit verband genoemd worden.

Verder zijn de uitgangspunten, zoals gezegd, gebaseerd op inzichten van de onderzoeksgroep zelf. In het bijzonder het standpunt dat niet zozeer de authentieke registraties het vertrekpunt voor regulering dienen te zijn, maar dat de als authentiek aangewezen gegevens het belangrijkste aangrijpingspunt voor regulering vormen. Daarnaast worden de uitgangspunten die samenhangen met een stelsel van (meerdere) authentieke registraties, die door de onderzoeksgroep zelf geformuleerd zijn, onmisbaar geacht.

De dertien uitgangspunten zijn:

- U (uitgangspunt)-1. Een authentieke registratie is een specifiek als authentieke registratie aangewezen/benoemde registratie en geldt voor gebruikers als de bronregistratie van specifiek benoemde authentieke gegevens;
- U-2. Bij authentieke gegevens gaat het om specifiek benoemde gegevens (niet alle in een als authentieke registratie bestempelde registratie opgenomen gegevens behoeven per definitie immers ‘authentiek’ te zijn) over specifiek benoemde objecten van registratie (burgers bedrijven, gebouwen, percelen, adressen etc.);
- U-3. De objecten van registratie (entiteiten) dienen uniek en uniek identificeerbaar te zijn. Dit betekent niet per definitie dat ingeval nummers worden gebruikt, deze nummers ook als authentiek gegeven dienen te worden aangemerkt (naar het gebruik van nummers is binnen het Programma stroomlijning basisgegevens afzonderlijk onderzoek verricht. Dit aspect valt zodoende buiten het bestek van dit onderzoek);
- U-4. Authentieke gegevens zijn die gegevens waarvan de verantwoordelijke van de als primaire registratie bestempelde authentieke registratie (voldoende) kan waarborgen dat een gebruiker zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. Ze dienen dan ook dermate juist, volledig en accuraat te zijn dat een gebruiker inderdaad zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. In ieder geval is, zoals gezegd, vereist dat objecten uniek geïdentificeerd worden (door een enkel gegeven of door een set van gegevens). De overige authentieke gegevens zijn zoals gezegd voldoende juist om ze zonder nader onderzoek te kunnen gebruiken. Daarnaast zullen de authentieke gegevens bruikbaar dienen te zijn voor meerdere gebruikers (algemene deler/optelsom van gegevens) en dient een indicatie aan gebruikers gegeven te worden of het gegeven een authentiek gegeven is;

Ten aanzien van dit vereiste van juistheid, actualiteit en volledigheid kan worden opgemerkt, dat het hierbij toch vooral om een ‘feitelijk’, of, zo men wil, ‘administratief’ juistheidscriterium gaat. Hiermee wordt bedoeld dat een gegeven alleen dan een authentiek gegeven is of kan worden, als afdoende waarborgen gegeven kunnen worden dat het gegeven inderdaad voldoende juist is (een voldoende afspiegeling van de werkelijkheid geeft) om zonder nader onderzoek bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken te gebruiken. Dit ‘feitelijk’ of ‘administratief’ criterium kan onderscheiden worden van een meer strikt ‘juridisch’ criterium. Bij een dergelijk juridisch criterium kunnen de gegevens immers niet zozeer als juist gebruikt worden omdat ze feitelijk ook voldoende juist zijn, maar kunnen ze als ‘juist’ gebruikt worden omdat juridisch geregeld is dat zulks kan. Bij een ‘juridisch’ juistheidscriterium wordt dan ook, veel meer dan bij een ‘feitelijk’ juistheidscriterium het geval is, uitgegaan van een juistheidsfictie.

Het gebruiken van een ‘feitelijk’ juistheidscriterium heeft wel tot gevolg dat een eventuele juridische aanduiding dat het gegeven een authentiek gegeven is, altijd pas plaats kan vinden nadat door de voor het gegeven verantwoordelijke gewaarborgd kan worden dat het gegeven inderdaad voldoende juist is om zonder nader onderzoek door de gebruiker te gebruiken. Bij een ‘feitelijk’ juistheidscriterium zal regelgeving in die zin dan ook altijd ‘volgend’ zijn.

Uiteraard betekent deze keuze voor een ‘feitelijk’ of ‘administratief’ juistheidscriterium niet dat authentieke gegevens daardoor ook altijd de werkelijkheid geheel waarheidsgetrouw weergeven. Een dergelijke vorm van ‘absolute’ juistheid is immers (nagenoeg) onbereikbaar. Het ‘feitelijk’ juistheidscriterium betekent in feite niet meer, maar ook niet minder, dat de gegevens, voor zover bekend en vastgesteld kan worden, de ‘meeste juiste’ gegevens zijn die de overheid op dat moment tot beschikking heeft. De pretentie van authentieke gegevens is dus ook niet dat ze ‘de waarheid’ bevatten, maar dat ze voldoende juist zijn om door gebruikers ter uitvoering van publiekrechtelijke taken gebruikt te worden zonder dat deze gebruikers zelf nog nader onderzoek naar de juistheid van de gegevens behoeven te doen. Een dergelijk ‘administratief’ juistheidscriterium sluit goed aan bij het achterliggende idee dat een stelsel van authentieke registraties met de daarin opgenomen authentieke gegevens met name ontwikkeld wordt om te bewerkstelligen dat ingeval bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken gegevens over objecten van registratie gebruikt worden, daarbij in alle gevallen (tenminste) dezelfde gegevens gebruikt worden.

- U-5. Er zijn twee soorten authentieke gegevens te onderscheiden. Enerzijds gaat het om gegevens die een kenmerk/attribuut van het object van registratie aangeven, zoals bij voorbeeld een naam of bedrijfs/handelsnaam, een gebouwaanduiding of een perceelbeschrijving. Anderzijds gaat het om de relatie tussen objecten van registratie of de relatie tussen een object van registratie en andere gegevens, zoals bijvoorbeeld het zijn van eigenaar van een gebouw of perceel of het zijn van bestuurder van een onderneming;
- U-6. Duidelijk dient te zijn waarvoor de gegevens gebruikt kunnen en/of moeten worden. Vooralsnog gaat het daarbij om het gebruik ten behoeve van de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken;
- U-7. De wijze waarop de gegevens toegankelijk zijn, is van invloed op het (verplicht) gebruik omdat in alle gevallen een adequate dienstverlening of taakuitvoering voorop staat (een netwerk dat op berichtenverkeer gebaseerd is, is dan ook minder geschikt voor diensten of taken waarbij de uitvoering daarvan real-time toegang tot de authentieke gegevens vereist);
- U-8. Een gebruiker (degene die de authentieke gegevens gebruikt voor de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak) kan vertrouwen op de authentieke gegevens die afkomstig zijn uit de bij die authentieke gegevens behorende authentieke (bron)registratie;
- U-9. Omdat gebruikers van authentieke gegevens deze zonder nader onderzoek kunnen gebruiken, dient aandacht besteed te worden aan de regeling van rechtsbescherming en de rechten van betrokkenen zodat zij in de gelegenheid dienen te worden gesteld om aan te geven/aan te tonen dat de gebruikte gegevens (toch) niet juist zijn;

Naast voornoemde uitgangspunten, die vooral toegesneden zijn op de authentieke registraties en de authentieke gegevens zelf, zijn er ook nog uitgangspunten te onderscheiden die betrekking hebben op het niveau van een stelsel van verschillende authentieke registraties.

Op het moment dat een stelsel van authentieke registraties ontstaat, heeft iedere authentieke registratie 'eigen' authentieke gegevens. In de praktijk zullen echter ook andere authentieke gegevens dan de eigen authentieke gegevens in een registratie opgenomen zijn. Als voorbeeld: in een gebouwenregistratie zullen naast de eigen authentieke gegevens betreffende het gebouw, ook gegevens over een eigenaar of een adres opgenomen zijn. Wat betreft de gebouwenregistratie, zijn juist de relatie (de koppeling) gebouw-eigenaar en de koppeling gebouw-adres de authentieke gegevens. Wat die eigenaar (particulier persoon of bedrijf) of dat adres betreft, gaat het dan om authentieke gegevens waarvan een andere registratie dan de gebouwenregistratie de authentieke (basis)bron is. Vanuit de praktijk bezien, zal men moeilijk van een gebruiker kunnen verwachten dat deze de eigenaargegevens of de adresgegevens die al in de gebouwenregistratie zijn opgenomen, nogmaals en afzonderlijk (en dubbel) uit de bij die gegevens behorende authentieke (bron)registratie zal opvragen. Dat zou tot onnodig veel bevragingen leiden en ook anderszins niet aantrekkelijk zijn voor gebruikers van authentieke gegevens.

Om in de praktijk tot een werkbaar geheel te kunnen komen, zijn ook de volgende vier uitgangspunten van belang:

- U-10. Een gebruiker kan ook vertrouwen op authentieke gegevens die gelijktijdig uit een authentieke registratie (een andere dan de officiële bronregistratie) verkregen zijn tezamen met authentieke gegevens waarvoor de 'bevroegde' authentieke registratie wel de bronregistratie is;
- U-11. De verantwoordelijken (beheerders zo men wil) van authentieke registraties zijn verantwoordelijk voor de eigen authentieke gegevens, maar dienen ook zorg te dragen voor de juistheid van authentieke gegevens die weliswaar oorspronkelijk uit een andere authentieke registratie afkomstig zijn, maar die in combinatie met de eigen authentieke gegevens in de eigen authentieke registratie opgenomen zijn;
- U-12. Omdat authentieke gegevens door gebruikers uit een andere authentieke registratie dan de primaire authentieke registratie kunnen worden verkregen, zal een indicatie gegeven dienen te worden welke registratie als dé authentieke registratie voor een bepaald gegeven is aangewezen;
- U-13. Naast deze uitgangspunten dienen, ook op stelselniveau bezien, de authentieke gegevens uniek en uniek identificerend te zijn.

Als bijvoorbeeld bij verschillende registraties een zelfde systematiek voor de unieke identificatie wordt gebruikt, kunnen meerdere authentieke gegevens een zelfde unieke identificatie bezitten. Dat is verwarrend en 'onwerkbaar'. Ook dit betekent niet per definitie dat ingeval nummers worden gebruikt, deze nummers ook als authentiek gegeven dienen te worden aangemerkt.

2.2 Definities en criteria

Op basis van de hierboven beschreven uitgangspunten kunnen formele juridische definities van authentieke gegevens en authentieke registraties gegeven worden. Tevens kunnen bij deze definities een aantal criteria genoemd worden. Deze criteria geven aan wanneer en onder welke voorwaarden, gegevens en registraties als authentiek bestempeld kunnen worden.

2.2.1 Authentiek gegeven

Een authentiek gegeven kan op formele juridische wijze omschreven worden als een gegeven dat als zodanig is aangewezen.

Met betrekking tot het (kunnen) aanwijzen van een gegeven als authentiek, kunnen de volgende criteria genoemd worden:

- Een authentiek gegeven is een gegeven dat door gebruikers zonder nader onderzoek naar de juistheid, volledigheid en actualiteit van het gegeven gebruikt kan worden bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken;
- Een authentiek gegevens is voldoende juist, volledig en actueel om zonder nader onderzoek te kunnen gebruiken.

2.2.2 Authentieke registratie

Een authentieke registratie kan op formele juridische wijze omschreven worden als een registratie die als zodanig is aangewezen.

Een registratie kan uitsluitend als een authentieke registratie worden aangewezen indien:

- De authentieke registratie kan fungeren als primaire bron voor gebruikers van de daarin opgenomen authentieke gegevens;
- Bepaalde gegevens als authentieke gegevens zijn aangewezen en de verantwoordelijke voor de aan te wijzen registratie de aan authentieke gegevens te stellen eisen te allen tijde kan waarborgen;
- De verantwoordelijke te allen tijde een afdoende beschikbaarheid van de in de registratie opgenomen authentieke gegevens kan waarborgen;
- De verantwoordelijke beoogde gebruikers van authentieke gegevens te allen tijde kan voorzien van de indicatie dat het gegeven een authentiek gegeven is;
- De verantwoordelijke te allen tijde kan waarborgen dat eventueel in de registratie opgenomen authentieke gegevens ten aanzien waarvan een andere organisatie als verantwoordelijke voor de juistheid, volledigheid en actualiteit is aangewezen, overeenstemmen met de authentieke gegevens zoals deze door de andere verantwoordelijke zijn vastgelegd;
- De verantwoordelijke de beoogde gebruikers van authentieke gegevens te allen tijde kan voorzien van een indicatie betreffende degene die voor het desbetreffende authentieke gegeven als verantwoordelijke voor de juistheid, volledigheid en actualiteit is aangewezen.

3 Opmaat voor *hoe* te regelen inzake authentieke registraties

In deze opmaat komen een aantal onderwerpen aan de orde die van belang zijn bij de vraag hoe authentieke registraties en wat daarmee samenhangt geregeld kan worden. Het gaat daarbij om sturingsinstrumenten en daarmee samenhangende onderwerpen (de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3), het algemene uitgangspunt dat authentieke gegevens gebruikt worden voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken (par. 3.4) en enkele nadere beschouwingen over de mogelijke verschillende juridische regimes die kunnen spelen (de paragrafen 3.5, 3.6 en 3.7).

3.1 Focus op regelgeving

Om een stelsel van authentieke registraties te realiseren alsmede regels te stellen ten aanzien van het overheidsbrede gebruik van de daarin opgenomen authentieke gegevens, zal de overheid beleid dienen te ontwikkelen en, met name, dit beleid dienen te realiseren. Bij die realisatie kunnen verschillende sturingsmogelijkheden onderscheiden worden. Een dergelijk onderscheid zal overigens vrij abstract zijn, omdat veelal een combinatie van mogelijkheden aangewezen zal zijn of gebruikt zal worden. In abstracte zin kunnen de volgende sturingsmogelijkheden onderscheiden worden: stimulering en facilitering, inrichting en regelgeving.

Gelet op het kabinetsbeleid om per authentieke registratie bij wet vast te stellen wat het doel, het werkingsgebied van de registratie en de daaraan gestelde kwaliteitseisen zijn en hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging evenals de financiering zijn geregeld, zal hier verder slechts summier aandacht besteed worden aan de sturingsmogelijkheden die betrekking hebben op stimulering en facilitering en de inrichting van een stelsel van authentieke registraties. De eerder geformuleerde vragen die in het bijzonder die sturingsmogelijkheden betreffen, zullen dan ook niet verder aan de orde komen. De focus zal dan ook liggen op sturing door regelgeving en de daarbij behorende vragen.

Regelgeving is, zoals gezegd, gekozen als instrument om (mogelijk) te komen tot een stelsel van authentieke registraties en het overheidsbrede gebruik van de daarin opgenomen basisgegevens. Het gaat bij regelgeving en het gebruik daarvan in het kader van het *programma Stroomlijning basisgegevens* dan vooral om de volgende in het eerder uitgevoerde onderzoek geformuleerde vragen:

- Kan de voorgenomen uitwisseling van gegevens niet al worden gebaseerd op bestaande regelingen?;
- Moet er voor iedere authentieke basisregistratie een afzonderlijke regeling komen met betrekking tot de vraag wie, wat met welke informatie mag doen?;
- Welke gegevens worden in de registratie opgenomen, wat is de herkomst, wat is het doel en wat is het gebruik van die gegevens? Hanteren gebruikers wel vergelijkbare definities?;
- Welke instanties zijn betrokken bij de aanlevering van gegevens, het beheer van de gegevens en het gebruik van de gegevens?;

- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?;
- Welke wetgeving over gegevensverwerking kan van toepassing verklaard worden, of welke wetgeving kan als ‘model’ gebruikt worden?;
- Zijn de gegevens of een deel van de gegevens authentiek in de zin dat ze als ‘juist’ beschouwd kunnen worden? En wat als bij de gebruiker het tegendeel blijkt? In hoeverre heeft dit invloed op de mogelijkheid om de gegevens hangende een correctieprocedure te gebruiken?;
- Wat zijn de gevolgen van een positief dan wel een negatief stelsel?;
- Dienen gebruikers de verkregen gegevens nog op juistheid te onderzoeken en welke regels zijn nodig om het antwoord op deze vraag vorm te geven?;
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de leveranciers van gegevens, de beheerders van de authentieke registratie en de gebruikers hierin een rol? Wordt jaarlijks een overzicht aan geregistreerden gezonden en heeft dit invloed op aansprakelijkheid ten aanzien van de juistheid?;
- Is publiek private samenwerking mogelijk of wellicht noodzakelijk?;
- Zijn de gegevens ook te gebruiken door niet-overheidsinstanties? Hierbij speelt niet alleen de wens maar ook de al bestaande praktijk van gedeeltelijke openbaarheid;
- Spelen intellectuele eigendomsrechten een rol en welke keuze wordt gemaakt?

Niettegenstaande deze focus op sturing door regelgeving, kunnen, zij het enigszins terzijde, een aantal mogelijkheden bij het vormgeven van gegevensuitwisseling en de verdeling van verantwoordelijkheden daarbij genoemd worden. Hieronder wordt in paragraaf 3.2 in meer analytische zin op deze mogelijkheden ingegaan omdat ze zicht bieden op een aantal aspecten die bij sturing door stimulering en facilitering en sturing door de inrichting van een stelsel van authentieke registraties van belang zijn.

In paragraaf 3.3 wordt, als achtergrond, meer diepgaand ingegaan op regelgeving als instrument en de daarbij gehanteerde doctrine.

3.1.1 Stimulering en facilitering

Het is ook mogelijk om maatregelen te treffen die het ontstaan en het gebruik van authentieke registraties stimuleren en faciliteren. Dit kan door het beschikbaar stellen van financiële middelen, door het beschikbaar stellen van registraties zelf, door beschikbaarstelling van infrastructuur voor communicatie of door de inrichting/beschikbaarstelling van ondersteunende diensten (bureau of beheersorganisatie).

De volgende op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek (*Juridische aspecten van authentieke registraties; Rapport ten behoeve van het programma Stroomlijning Basisgegevens* van augustus 2001) geformuleerde vragen (zie paragraaf 1) hebben specifiek betrekking op deze sturingsmogelijkheid:

- Op welke wijze wordt het beheer geregeld (financieel, beveiliging etc.)?;
- Is certificering van gebruikers mogelijk? Dit bijvoorbeeld ten aanzien van technische en beveiligingseisen, maar ook ten aanzien van behoorlijkheidseisen;
- Dient voor het gebruik van de gegevens betaald te worden en wat zijn daarbij de grenzen (kostendekkend, winstgevend)?;
- Op welke wijze zijn de gegevens uniek en op welke wijze kunnen de gegevens uit verschillende registraties met elkaar in verband gebracht worden?

3.1.2 Inrichting

Het ontstaan en het gebruik van authentieke registraties kan ook bevorderd of zelfs deels gerealiseerd worden door bepaalde authentieke registraties zelf, bijvoorbeeld door een programmabureau of specifieke overheids ICT organisatie, (geheel) in te richten en te beheren en deze (dwz. de daarin opgenomen gegevens) al dan niet kosteloos beschikbaar te stellen binnen de overheid.

De volgende op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek (*Juridische aspecten van authentieke registraties; Rapport ten behoeve van het programma Stroomlijning Basisgegevens* van augustus 2001) geformuleerde vragen (zie paragraaf 1) hebben specifiek betrekking op deze sturingsmogelijkheid:

- Op welke wijze wordt het beheer geregeld (financieel, beveiliging etc.)?;
- Is certificering van gebruikers mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van technische en beveiligingseisen, maar ook ten aanzien van behoorlijkheidseisen?
- Dient voor het gebruik van de gegevens betaald te worden en wat zijn daarbij de grenzen (kostendekkend, winstgevend)?

3.2 Vormgeving gegevensuitwisseling (specifiek gericht op inrichting stelsel)

Globaal kunnen er vijf verschillende benaderingen van gegevensuitwisselingsrelaties worden onderscheiden². Deze benaderingen bieden een analytisch kader dat behulpzaam kan zijn bij discussie over de inrichting van en samenwerking binnen een stelsel van authentieke registraties en de daarbij behorende interbestuurlijke gegevensuitwisseling. De aspiraties van het programma *Stroomlijning Basisgegevens* gaan duidelijk is de richting van de hierna beschreven *Netwerkenbenadering*.

Prothesebenadering

In de eerste benadering heeft iedere organisatie haar eigen informatiesysteem en vindt er op ad hoc basis (bilateraal) informatie-uitwisseling plaats. Verantwoordelijkheden voor het verzamelen, bewerken, beheer en verwerken van

² Zie M.J.G.J.A. Boogers e.a., 'Gekoppelde verantwoordelijkheden: verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling', *Onderzoeksprogramma Internet en Openbaar Bestuur*, 2001, pp. 28 e.v.

gegevens liggen nadrukkelijk bij de individuele organisaties. Voordeel van dit regime is dat onafhankelijkheid en rivaliteit worden behouden, waardoor individuele organisaties niet in hun mogelijkheden worden beperkt. Nadelen zijn de hoge mate van inefficiëntie: het ontbreken van gegevensstandaarden en een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur trekt een zware wissel op de snelheid van de gegevensuitwisseling en de kwaliteit van de uitgewisselde gegevens.

Estafettebenadering

Bij deze benadering van interbestuurlijke gegevensuitwisseling heeft iedere organisatie een eigen informatiesysteem, maar de informatie wordt volgens een vast stramien gestructureerd. Gezamenlijke verantwoordelijkheden bestaan hier vooral op het niveau van de gegevensstandaarden, waarover de betrokken organisaties overeenstemming moeten zien te bereiken. Voordelen van deze benadering liggen vooral op het vlak van de eenvoud en efficiency: de gegevensuitwisseling kan gestructureerd worden, terwijl de deelnemende organisaties in principe autonoom blijven. Aan de andere kant zijn hier ook weer nadelen aan verbonden. De estafettebenadering is kwetsbaar voor vergissingen en fouten waardoor informatie zoekraakt of op de verkeerde plek beland.

Spinbenadering

In deze benadering richten alle organisaties hun informatiesysteem in naar de wensen van een centrale partner in de keten. De gegevens worden vaak ook centraal beheerd. Deze benadering houdt in dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot de gegevensuitwisseling op centraal niveau liggen. Voordelen van deze structuur zijn de eenduidigheid, transparantie en efficiëntie omdat de regie van de informatiestroom in één hand ligt. Tegelijkertijd heeft dit ook weer nadelen: het gevaar bestaat dat de centrale organisatie veel macht binnen de keten krijgt en zijn eigen belangen laat prevaleren boven die van het geheel.

Notarisbenadering

De notarisbenadering houdt in dat alle organisaties een gezamenlijk stramien afspreken voor hun informatieverwerking en -uitwisseling. In tegenstelling tot de hiervoor genoemde spinbenadering wordt een centrale regierol gelegd bij een Trusted Third Party, die toeziet op de naleving van de gemaakte afspraken. Dat betekent dat een aantal verantwoordelijkheden op het gebied van de gegevensuitwisseling aan deze 'notaris' zijn overgedragen. Net zoals bij de vorige benadering zijn de voordelen van deze systematiek eenduidigheid en efficiëntie. Een bijkomend voordeel is dat de Trusted Third Party beperkte eigen belangen in de gegevensuitwisselingsrelaties heeft, en daarom met meer gezag regie kan voeren op de informatiestromen. Hier tegenover staat het nadeel van vrijblijvendheid die samenwerking tussen een groot aantal min of meer gelijkwaardige organisaties gemakkelijk met zich meebrengt. Zeker als het belang van de gegevensuitwisseling uiteenloopt - en daarmee de balans tussen kosten en baten van samenwerking voor iedere partner verschillend zijn - kan het erg lastig zijn om tot werkbare afspraken te komen. Daarnaast kan feit dat de Trusted Third Party een extra schakel in de informatieketen is de gegevensuitwisseling verder compliceren.

Netwerkenadering

In deze benadering maken de organisaties hun informatiesystemen (gedeeltelijk) toegankelijk voor hun partners die op eigen initiatief bepaalde informatie kunnen ophalen. Gegevens worden decentraal beheerd maar zijn (op hoofdlijnen) 'gekoppeld' (elektronisch dan wel via 'aanspreekpunten'). De grootste voordelen van deze benadering zijn flexibiliteit en slagvaardigheid. Informatievragers kunnen zonder tussenkomst van derden zelf rechtstreeks de benodigde informatie ophalen uit bestanden van ketenpartners. Voorwaarde hiervoor is wel dat de organisaties kunnen vertrouwen op de technische en inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. De inspanningen en investeringen die dat van iedere partner (beheerder authentieke registratie en gebruikers) vergen, kunnen echter op gespannen voet staan met het (verwachte) nut van de gegevensuitwisseling. Het nadeel van de netwerkbenadering is dus dat deze erg afhankelijk is van wederkerige informatierelaties. Daar waar die wederkerigheid ontbreekt, bestaat het gevaar dat enkele partners de kwaliteit of uitwisselbaarheid van gegevens verwaarlozen.

3.3 Regelgevingsinstrumenten

Een overzicht en analyse van de regelgevingsinstrumenten kan kort zijn. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn een in aanmerking komend instrument om de uitgangspunten voor en bij de regulering van authentieke registraties in neer te leggen (verplicht is dat echter niet). Dit geldt des te meer nu het kabinetsbeleid is om de afzonderlijke authentieke registraties zelfstandig bij wet (in formele zin) te regelen. Niettemin wordt hieronder toch vrij uitvoerig op de verschillende regelgevingsinstrumenten en andere mogelijkheden ingegaan. Dit is vooral gedaan omdat bij authentieke registraties vele regelgevingsvraagstukken zullen leven en op verschillende momenten verschillende keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van het meest geschikte, of meest ongeschikte, regelgevingsinstrument of andere mogelijkheden. Daarnaast is opname van de uitgangspunten voor en bij regulering van authentieke registraties in de Aanwijzingen voor de regelgeving geen noodzakelijke voorwaarde om authentieke registraties bij wet te regelen. Ook zonder opname van die uitgangspunten in de aanwijzingen kan een en ander geregeld worden. Ook om die reden is aandacht voor verschillende regelgevingsinstrumenten aangewezen.

Bij een overzicht van de verschillende soorten regelingen, zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving bepalend. Deze Aanwijzingen geven onder andere aan welke soorten regelgeving er zijn en in welke gevallen de verschillende soorten regelgeving aangewezen zijn.³

Algemeen verbindende voorschriften

Algemeen verbindende voorschriften kunnen volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving slechts in een gelimiteerd aantal regelingsoorten worden vastgesteld. Aanwijzing 20, eerste lid, bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften vanwege het Rijk niet op andere wijze kunnen worden vastgesteld dan bij wet in formele zin, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Ruimte voor het

³ Zie uitgebreid over regelgevingsinstrumenten en andere mogelijkheden: Ph. Eilander & W.J.M. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, pp. 48 e.v.

vaststellen van algemeen verbindende voorschriften door de regering bij een zogenoemd klein ‘regelend’ koninklijk besluit,⁴ bestaat er ingevolge de Aanwijzingen niet meer. Indien de regering algemeen verbindende voorschriften wenst vast te stellen, dient daarvoor de vorm van de algemene maatregel van bestuur te worden gebruikt.

Ook andere organen op het niveau van de centrale overheid kunnen algemeen verbindende voorschriften vaststellen. Aanwijzing 20, tweede lid, bepaalt dat het niet is uitgesloten dat ook aan zelfstandige bestuursorganen bevoegdheid wordt verleend algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, maar dan alleen voor zover daarin details van andere vanwege het Rijk vastgestelde voorschriften nader worden uitgewerkt; dit kan dus hooguit een alternatief zijn voor wat anders bij ministeriële regeling zou moeten worden vastgesteld.

Zelfstandige algemene maatregelen van bestuur

Een vraag, die overigens vooral de rechtswetenschap nogal heeft beziggehouden, is of in ons constitutionele stelsel de regering ook zelfstandig bevoegd is om algemeen verbindende voorschriften te stellen in ‘zelfstandige’ algemene maatregelen van bestuur, die niet zijn vastgesteld op basis van een gedelegeerde bevoegdheid tot regelgeving. Aan het einde van de vorige eeuw ontstond grote beroering naar aanleiding van het Meerenbergarrest, waarin de Hoge Raad zich op het standpunt stelde dat de regering geen bevoegdheid toekwam tot het zelfstandig, dat wil zeggen zonder wettelijke grondslag, vaststellen van algemene maatregelen van bestuur.⁵ Bij gelegenheid van de grondwetswijziging van 1887 werd echter alsnog wat ruimte gecreëerd voor de zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Slechts daar waar een algemene maatregel van bestuur voorschriften bevat die door straffen worden gehandhaafd, moeten die voorschriften met strafbedreiging berusten op een wettelijke grondslag. Voorschriften die niet door straffen worden gehandhaafd, kunnen onder die grondwettelijke bepaling – het huidige artikel 89 Gw, tweede lid – nog wel zelfstandig bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Van deze mogelijkheid is in het verleden slechts zeer beperkt gebruik gemaakt en terecht. Zelfstandige algemene maatregelen van bestuur ‘wringen’ met het legaliteitsbeginsel en het daarop gebaseerde primaat van de wetgever. Naar de huidige rechtsopvatting bestaat er slechts een zeer beperkte ruimte voor de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening – zo schrijft ook aanwijzing 21 voor – kan een zelfstandige algemene maatregel van bestuur nog worden gebruikt.

De verhouding tussen regelingen

Tussen regelingssoorten bestaan verschillende soorten van verhoudingen die van belang kunnen zijn bij het oplossen van conflicten tussen regels. Want indien zich tussen regels conflicten voordoen, rijst de vraag welke regel de voorrang dient te krijgen, en welke regeling buiten toepassing blijft of onverbindend is. Een keuze om bij de inrichting van authentieke registraties uit te gaan en voort te bouwen op reeds bestaande registraties, kan, op het terrein van regelgeving, aanleiding geven tot conflicten tussen regelingen. Dit zeker als meerdere partijen bij het beheer en

⁴ Dat wil zeggen een koninklijk besluit waarover de Raad van State niet is gehoord.

⁵ Zie HR 13 januari 1879, W 4330.

wellicht de nadere regeling van de authentieke registraties betrokken zijn. Veelal zal het de rechter zijn die zich over conflicten tussen regels een oordeel moet vormen. Echter, ook bestuursorganen, en zelfs de wetgever kunnen geconfronteerd worden met strijdende regels. Ter oplossing van dergelijke conflicten, maar ook meer ter bepaling van de werking van regels ten opzichte van elkaar, is het dan van belang inzicht te hebben in de verhouding die tussen verschillende regels bestaat. Dit thema wordt ook wel aangeduid als het vraagstuk van de normenhierarchie. Tussen regels kunnen in het algemeen twee soorten verhoudingen bestaan, te weten een verhouding van onderschikking of een verhouding van nevenschikking.

Onderschikking van regels

Een van de belangrijkste regels die de rechter hanteert bij het bepalen van de verhouding tussen regels om daarmee onder andere conflicten op te kunnen lossen, is de regel die zegt dat hogere regels voor lagere regels gaan.⁶ Tussen regels van ongelijke rang bestaat een hiërarchische verhouding. Het hoogst in rang zijn de internationale en supranationale regels, en dan komen vervolgens de nationale regels,⁷ zoals de Grondwet, de wet in formele zin, de algemene maatregel van bestuur/klein koninklijk besluit, de ministeriële regeling, algemeen verbindende voorschriften afkomstig van zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid, en vervolgens de algemeen verbindende voorschriften van openbare lichamen aan wier besturen bij of krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend. Ook tussen de algemeen verbindende voorschriften afkomstig van besturen van openbare lichamen, zoals gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen voor beroep en bedrijf, bestaan onderling verschillen in rangorde. We zullen ons hier echter in hoofdzaak beperken tot de hiërarchische verhouding tussen algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de centrale overheid.

Niet alleen voor de rechter is het van belang te weten wat de relatie is tussen twee regels in verband met het vaststellen van de vraag welke van de twee regelingen dient te prevaleren, ook de wetgever zelf heeft er belang bij de relatie tussen regelingen te kennen. Hogere regelingen bepalen namelijk goeddeels de ruimte en mogelijkheden die lagere regelgevers nog hebben. In dat licht bepaalt aanwijzing 18 dat bij het ontwerpen van regelingen moet worden onderzocht welke hogere regelingen de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.

Nevenschikking van regels

Tussen regels van gelijke orde biedt de rangorde geen handvat bij de bepaling van de vraag welke regeling moet prevaleren. Voor de bepaling van de verhouding en voorrang tussen – vooral conflicterende – regels van gelijke orde zijn verschillende

⁶ Deze regel die inhoudt dat hogere regels voorrang hebben boven regels van lagere orde, kent Romeinsrechtelijke wortels en wordt daarom vaak in het Latijn uitgedrukt als ‘Lex superior derogat legi inferiori’.

⁷ Het Statuut en de rijkswetgeving, zoals de rijksweten en algemene maatregelen van rijksbestuur laten we hier verder buiten beschouwing. Zij nemen een plaats in tussen de internationale en supranationale regels en de nationale regels in. Een rijkswet gaat echter niet boven de Nederlandse Grondwet, en ook een algemene maatregel van rijksbestuur derogeert niet aan nationale regels.

voorrangsregels van belang. In de eerste plaats geldt in beginsel dat – in geval van conflict tussen twee regels van gelijke orde – de meest specifieke regeling voorrang zal moeten krijgen boven de algemenere regeling (*lex specialis derogat legi generali*). Deze voorrangsregel gaat overigens alleen op indien de algemene regel niet de vooropgezette bedoeling heeft een algemeen kader te scheppen voor andere bijzondere regelingen. Algemene wetten zoals het Burgerlijk Wetboek, de Gemeentewet, of het Wetboek van Strafrecht, beogen een algemeen kader te scheppen dat overkoepelend, als een soort algemeen deel, werkt ten aanzien van bijzondere regelingen, zelfs van gelijke rang. Dergelijke algemene wetten hebben voorrang zelfs boven meer specifieke bijzondere regelingen. Of sprake is van een dergelijke wet die beoogt een algemeen kader te scheppen valt af te leiden uit de bedoeling die de wetgever met de wet heeft nagestreefd.⁸ Soms zal die te lezen zijn in de toelichtende stukken,⁹ soms wordt een aparte bepaling opgenomen waaruit blijkt dat de wet een algemeen kader schept ten aanzien van bijzondere regelingen.¹⁰

Is niet op basis van het algemene of het bijzondere karakter van twee regels van gelijke rang vast te stellen welke van de twee voorrang heeft (omdat het bijvoorbeeld twee algemene regelingen betreft), en is er toch sprake van een conflict, dan is er nog een voorrangsregel die wel gebruikt wordt, namelijk de voorrangsregel die bepaalt dat een latere regeling voor een eerdere regeling gaat in geval van een conflict (*lex posterior derogat legi anteriori*). Deze regel valt echter alleen maar toe te passen in het geval er sprake is van conflicterende regels van gelijke rang, die zich bovendien niet tot elkaar verhouden als algemene en bijzondere regeling.

Overlap van regels

Van der Vlies wijst er op dat het niet vaak voorkomt dat regelingen en met name wetten van gelijke rang met elkaar strijden.¹¹ Wat meer voorkomt, is dat regels van gelijke rang elkaar overlappen. Tegen overlapping bestaat in beginsel geen bezwaar, al bevelen aanwijzingen 47 en 48 aan om in gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld zoveel mogelijk te streven naar harmonisatie en om in geval van wijziging van regelingen na te gaan welke wijzigingen uit het oogpunt van harmonisatie kunnen worden meegenomen.

3.3.1 Wanneer wettelijke regelgeving?

Bij het systematisch behartigen van die taken, dat wil zeggen het voeren van beleid, staan de overheid verschillende instrumenten ten dienste om dat beleid uit te voeren. De wet is slechts één van die instrumenten. De overheid kan dus vaak

⁸ Zo heeft de Algemene wet bestuursrecht - in weerwil van het advies dat de Raad voor het Binnenlands bestuur daarover gaf in december 1987- geen hogere positie dan bijzondere bestuursrechtelijke wetten. Gekozen is hier voor een lijn waarbij bijzondere bestuursrechtelijke wetten door de wetgever zelf aan de Algemene wet bestuursrecht worden aangepast. Zie ook de *Leidraad regelgeving op rijksniveau afstemmen op de Algemene wet bestuursrecht*, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage 1994.

⁹ Aanwijzing 49 bepaalt dat in bijzondere wetten alleen wordt afgeweken van algemene wetten als dat strikt noodzakelijk is. Een dergelijke afwijking moet worden gemotiveerd in de toelichting bij de bijzondere regeling.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 115 Gemeentewet.

¹¹ I.C. Van der Vlies, *Handboek wetgeving*, tweede druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 65.

kiezen. Echter, die keuze kan niet helemaal vrij gemaakt worden. Om verantwoord te kunnen kiezen is inzicht nodig in de plaats en de betekenis die de wet als instrument toekomt bij de taakbeartiging door de overheid.

Beperkte mogelijkheden tot gebruik van de wet: de eigen waarde van de wet

Een wet kan niet naar believen als instrument worden gebruikt door de overheid. Een wet is namelijk niet alleen een *middel* waarmee de overheid bepaalde beleidsdoelen kan bereiken, de wet is tegelijkertijd een van de belangrijkste *waarborgen* tegen (willekeurig) overheidsoptreden. Door de wet wordt de overheid gebonden aan het recht en de algemeenheid van de wet vormt een barrière voor willekeurige rechtsbedeling. De wet vormt daarmee een symbool waarmee ingrijpende vormen van overheidsoptreden worden gelegitimeerd. Die *symbolische* of *communicatieve* dimensie van wetgeving kent verschillende kanten. Naast de idee van de wet als de neerslag van een maatschappelijk pact is met een wet ook de idee van een zorgvuldige totstandkomingsprocedure verbonden. Het veelvuldige instrumentele gebruik van wetgeving voor het bereiken van beleidsdoelen heeft in Nederland met name tot twee groepen van problemen geleid, te weten overregulering en kwaliteitsgebreken in wetgeving.

De problemen van te veel regels: legisferitis

De problemen die mede het gevolg zijn van het overmatige gebruik van regels die (te) eenzijdig worden ingezet als overheidsinstrument om - vaak kortlopende - beleidsidealen en beleidsdoelen te bereiken, zijn uitgebreid beschreven in diverse rapporten, adviezen en andere publicaties. In haar eindbericht *Deregulering van overheidsregelingen* signaleerde de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (ook wel: de Commissie-Geelhoed)¹² al in 1984 een aantal maatschappelijke gevolgen van de voortschrijdende regelverdichting zoals:

- De wettelijke regelingen zijn ondoorzichtig en onoverzichtelijk waardoor zij een onbetrouwbaar kompas voor de maatschappelijke besluitvorming vormen en aanleiding geven tot ontduikings- en ontwikkelingsverschijnselen met alle maatschappelijke verstoringen van dien;
- Wettelijke regelingen, die oorspronkelijk ter aanvulling op de uitkomsten van de maatschappelijke besluitvorming werden uitgevaardigd, hebben de vraag naar verder ingrijpen opgeroepen, waardoor aanvankelijk vooral in de particuliere sfeer plaatsvindende activiteiten geleidelijk geheel of ten dele binnen de publieke sfeer werden gebracht (dit verschijnsel van voortdurend opschuivend overheidsbeleid is zichtbaar in de bouwsector en in sommige delen van de welzijnssector);
- Op wettelijke regelingen berustende overheidsinterventies om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden, hebben averechtse gevolgen, omdat de veronderstellingen waarop het overheidsbeleid berust in de maatschappelijke werkelijkheid achterhaald zijn (de in het

¹² Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, *Deregulering van overheidsregelingen*, Kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 9, p. 16.

beleid bekende verschillen tussen prognoses en de zich naderhand voordoende ontwikkelingen) of omdat de besluitvorming in de publieke sfeer geen gelijke tred kan houden met de ontwikkelingen in de particuliere sfeer.

Daarnaast kan overregulering, die het gevolg is van de vloed aan wet- en regelgeving,¹³ leiden tot problemen met de uitvoering en handhaving van de regels en mede daardoor tot een gebrek aan effectiviteit en efficiëntie.¹⁴ De problematiek van de handhaving van de regelgeving en de samenhang tussen het type wetgeving en de doelstellingen daarvan met de wijze van handhaving komen uitvoerig aan de orde in het rapport *Rechtsbandhaving* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.¹⁵ Een van de conclusies is dat de moeilijkheden die zich in toenemende mate blijken voor te doen met de naleving, toepassing en handhaving van de regels, in het bijzonder tot uitdrukking komen bij de instrumentele beleidswetgeving.¹⁶

Rechtsstatelijke kwaliteitsgebreken

Een afzonderlijk probleem is dat regelingen nogal eens tekortkomingen vertonen ten aanzien van de juridische, rechtsstatelijke kwaliteit, in die zin dat ze in strijd komen met hogere regelingen of met fundamentele, algemene rechtsbeginselen

Wetgeven met oog voor de betekenis van de wet: wetgevingskwaliteitsbeleid

Hoe kan nu worden bereikt dat de nadelen verbonden aan instrumenteel gebruik van wetgeving zoveel mogelijk worden voorkómen? De antwoorden die daarop in het wetgevingsbeleid van de regering zijn gevonden, zijn tweeërlei.

Ten eerste is de kwaliteit van wetgeving gebaat bij een bedachtzaam gebruik van het wetsinstrument zelf. Bij het oplossen van problemen die zich aandienen bij de overheid dient het gebruik van wetgeving zorgvuldig te worden afgewogen tegenover andere vormen van overheidsoptreden waarmee de problemen wellicht ook kunnen worden opgelost. Zelfs de vraag of overheidsoptreden wel nodig is om een bepaald probleem op te lossen, verdient serieuze aandacht.¹⁷ De wet is, als

¹³ Rainer Holtschneider heeft in zijn dissertatie aangetoond dat van een normenvloed ('Gesetzesflut'), in de zin van een toename van het aantal wettelijke regels in kwantitatieve zin, in de Bondsrepubliek Duitsland nauwelijks sprake is, maar dat juist sprake is van een toenemende en steeds problematischer wordende detaillering en juridisering van wetgeving in de afgelopen twintig jaar. De intensiteit van overheidsingrijpen via wetgeving neemt dus toe, in plaats van het aantal regels. R. Holtschneider, *Normenflut und Rechtsversagen; wie wirksam sind rechtliche Regelungen?*, Baden-Baden 1991.

¹⁴ Volgens Kistenkas is er ook sprake van een verlaging van het *rechtsgehalte* van wetgeving onder invloed van het dominante bestuurlijk-politieke denken. Dat leidt volgens hem tot veel beleidsinstrumentele gelegenheidswetgeving. Hierdoor ontstaat in het slechtste geval wegwerprecht of gelegenheidswetgeving. Zie F.H. Kistenkas, *Problemen van regelgeving*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1994, p. 1-2.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtsbandhaving*, Rapporten aan de regering, nr. 35, 's-Gravenhage, 1988.

¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtsbandhaving*, Rapporten aan de regering, nr. 35, 's-Gravenhage, 1988, p. 45 e.v.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 7.

de overheid bij het oplossen van een probleem tenminste de vrije keuze heeft, vaak een uiterste redmiddel.¹⁸

Ten tweede: als vaststaat dat een beleidsoplossing voor een overheidsprobleem alleen via een wettelijke regeling mogelijk is, en daarmee ook noodzakelijk is, dient bijzondere aandacht aan de kwaliteitsaspecten van een wettelijke regeling te worden besteed.

De kwaliteitseisen voor overheidsoptreden in de vorm van wetgeving zijn voor het eerst in samenhang gearticuleerd in de nota *Zicht op wetgeving* uit 1991.¹⁹ Om verantwoord gebruik te maken van wetgeving zal de overheid bij het tot stand brengen van wetgeving vooral moeten letten op de volgende wetgevingskwaliteitseisen:²⁰

- Rechtmatigheid en verwezenlijking van rechtsbeginselen;
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- Doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Subsidiariteit en evenredigheid;
- Onderlinge afstemming;
- Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Deze kwaliteitseisen uit *Zicht op wetgeving* hebben op verschillende manieren hun vertaling gekregen in praktische wetgevingswenken die zijn neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met name in paragraaf 2.1 'Gebruik van regelgeving' zijn veel aanwijzingen terug te vinden die bedoelen praktische invulling te geven aan de wetgevingskwaliteitseisen.

3.3.2 De plaats van de wet tussen andere beleidsopties en beleidsinstrumenten

Er is al op gewezen, dat wetgeving een eigen waarde vertegenwoordigt. Die eigen waarde is er per saldo bij gebaat dat het gebruik van het wetsinstrument wordt gereserveerd voor die gevallen waarin de noodzaak tot een wettelijke regeling is komen vast te staan. Die noodzaak kan pas worden vastgesteld als alternatieve oplossingen zijn onderzocht.

Welke alternatieve beleidsopties en beleidsinstrumenten staan de overheid nu ten dienste in geval zich een probleem voordoet? Ervan uitgaande dat de taak voor de overheid vaststaat, zal eerst moeten worden nagegaan of de bij het probleem betrokkenen niet zelf tot een oplossing kunnen komen. Dat kan door middel van overleg, maar ook door bijvoorbeeld collectieve afspraken en zelfregulering. Indien duidelijk is dat overheidsoptreden 'onvermijdelijk' is, dan staan de overheid verschillende mogelijkheden ten dienste. Een aantal van de mogelijkheden tot

¹⁸ Zie aanwijzing 6.

¹⁹ Zie *Zicht op wetgeving*, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nr. 2, m.n. paragraaf 2.2, Kwaliteitseisen voor overheidsoptreden via wetgeving.

²⁰ Zie ook aanwijzing 254.

overheidsinterventie is reeds in 1984 gecatalogiseerd door de Commissie-Geelhoed.²¹ Geelhoed onderscheidt:

- Informatie en prognoses;
- Van staatswege verrichte investeringen en andere feitelijke handelingen die voorwaardenscheppend zijn voor de burger;
- Interventies die de besluitvorming van de burger algemeen proberen te beïnvloeden;
- Onvoorwaardelijke heffingen en financiële prestaties;
- Voorwaardelijke heffingen en financiële prestaties;
- Eenzijdig dwingende interventies;
- Toekenning van een uitsluitende bevoegdheid aan de overheid.

Bij het afwegen van alternatieve vormen van overheidsinterventie beveelt aanwijzing 7 aan eerst te bezien of de doelstellingen van overheidsinterventie niet kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten, dan wel te proberen daar nauw bij aan te sluiten.

Slechts een wettelijke regeling indien dat noodzakelijk én zinvol is

Veel overheidsinterventies brengen het gebruik van een wettelijke regeling met zich mee. De Aanwijzingen daarentegen manen tot grote terughoudendheid bij het gebruik van een wettelijke regeling bij het overwegen van alternatieve vormen van overheidsinterventie. Niet alleen dient slechts in het uiterste geval over te worden gegaan tot overheidsinterventie, ook dient pas dan een wettelijke regeling te worden overwogen als geen van de andere mogelijkheden van overheidsoptreden soelaas biedt. Aanwijzing 6, eerste lid, bepaalt in dat verband: *Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.* Slechts indien andere interventievormen ontoereikend zijn, kan een wettelijke regeling worden overwogen. Dat betekent echter nog niet dat op het moment dat er geen andere optie meer is *dus* een wettelijke regeling kan worden getroffen. Een wettelijke regeling kan pas dan worden getroffen als duidelijk is dat de naleving en handhaving ervan voldoende te realiseren zullen zijn, en tevens is vastgesteld dat de inspanningen, lasten en kosten die uit de regeling voortvloeien, evenredig zijn in relatie tot het met de regeling te bereiken resultaat.²²

De wet als complementair instrument

Een wettelijke regeling is meestal slechts één onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen waarmee de overheid beleid voert op een bepaald terrein. Een wet werkt vaak het effectiefst indien zo'n totaalpakket een complement, of zelfs het sluitstuk van een bepaalde beleidsaanpak vormt. Van dat inzicht getuigen ook de Aanwijzingen voor de regelgeving. Waar mogelijk verdient het aanbeveling om, ook als het gaat om een wettelijke regeling, zoveel mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving, zo bepaalt aanwijzing 8.

²¹ Deregulering van overheidsregelingen, Eindbericht van de Commissie vereenvoudiging en vermindering van overheidsregelingen, *Kamerstukken II* 1983/84, 17 931, nr. 9.

²² Zie met name aanwijzingen 11 en 15.

Verder is de effectiviteit van nieuwe wetgeving er bij vaak gebaat indien aangesloten wordt bij bestaande instrumenten en wettelijke regelingen. Bestaande instrumenten en wettelijke regelingen hebben vaak een zekere traditie en daarmee ook nogal eens een bepaald gezag opgebouwd. Ook is met bestaande wettelijke regelingen vaak meer ervaring opgedaan. Een ander voordeel van aansluiting bij bestaande instrumenten en regelingen bestaat er in dat er vaak mogelijkheden bestaan om 'synergisch' gebruik te maken van al bestaande structuren op het terrein van de uitvoering of handhaving, rechtsbescherming, en dergelijke. In de navolgende hoofdstukken zullen wij betogen dat ook bij de wettelijke regeling betreffende authentieke registraties zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij al bestaande wettelijke instrumenten, in dit geval de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet bestuursrecht.

Wetgeving en zelfregulering

Er bestaat een breed scala van uiteenlopende mogelijkheden voor de toepassing van zelfregulerende mechanismen. Eijlander heeft onderzocht op welke wijze de wetgever daar op verschillende manieren aansluiting bij kan zoeken.²³ Met name wettelijk geconditioneerde zelfregulering lijkt van belang bij regulering van authentieke registraties. In verband met authentieke registraties kunnen genoemd worden:

- Een mogelijkheid is dat de wetgever opdraagt om tot zelfregulering te komen en vervolgens aan deze zelfregulering rechtsgevolgen verbindt. Met zelfregulering kan dan bijvoorbeeld invulling worden gegeven aan een gebod uit een wettelijk voorschrift. Zo schrijft de Wet inzake de kwaliteit van zorginstellingen voor dat zorgaanbieders de zorgverlening zo moeten organiseren dat gekomen kan worden tot verantwoorde zorg en dat zij daartoe een systeem van kwaliteitsbewaking dienen op te zetten.
- Het komt in de praktijk van de wettelijk geconditioneerde zelfregulering nog al eens voor dat in de wet is voorzien in de mogelijkheid om alsnog met regels te komen voor het geval de zelfregulering niet tot stand mocht komen of in belangrijke mate tekortschiet. Zo bevat de Wet bescherming persoonsgegevens in artikel 26 de bevoegdheid om als een 'stok achter de deur' bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen indien zelfregulering niet leidt tot bevredigende uitkomsten.

Voor- en nadelen van zelfregulering

Het is niet goed mogelijk om in algemene zin ten aanzien van authentieke registraties te zeggen onder welke omstandigheden (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering aangewezen is. Aan de toepassing ervan kunnen zowel voor- als nadelen kleven. Als mogelijke voordelen kunnen worden genoemd:

²³ Zie o.a. Ph. Eijlander, 'Zelfregulering en wetgevingsbeleid', in: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p.129 e.v. en Ph. Eijlander, 'Zelfregulering in soorten en maten', in: Ph. Eijlander e.a., *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 93 e.v.

- De betere aansluiting van de regels op het handelingsperspectief van de betrokkenen;
- De grotere bereidheid tot naleving van de zelf gestelde regels;
- De geringere uitvoeringslasten voor de overheid;
- De nauwere band tussen het nemen van beslissingen en het dragen van de gevolgen daarvan;

Daar kunnen de volgende nadelen tegenover staan:

- De toenemende macht van de sterkste of de best georganiseerde;
- De daling van het niveau van de regulering;
- De beperkte afdwingbaarheid van de (groeps)regels;
- De (soms) onnodige verschillen in regelgeving;

Convenanten

Een bijzondere vorm van ‘regelgeving-mijdend’ overheidsoptreden betreft de gevallen waarin door de overheid in het kader van de publieke taakbehartiging wordt gekozen voor een convenant. Een convenant is een afspraak (of samenstel van afspraken) tussen de overheid en één of meer wederpartijen die betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins is gericht op de verwerkelijking van overheidsbeleid.²⁴ In het publiekrechtelijke, dan wel beleidsgerichte karakter van het convenant schuilt het verschil met andere meer privaatrechtelijk getinte overeenkomsten die de overheid ook kan sluiten.

Een convenant is voor de overheid een aantrekkelijk instrument: er kan worden onderhandeld over de inhoud, de bij het convenant betrokken partijen zullen zich eerder herkennen in de inhoud van de samen met hen tot stand gebracht afspraak, daardoor zal de nalevingsbereidheid groter worden, en dat tegen meestal geringe uitvoeringskosten. Worden de afspraken in een convenant geschonden, dan kunnen alle partijen bij het convenant naar de (burgerlijke) rechter stappen en elkaar uit wanprestatie aanspreken. Kortom, met een convenant kan maatwerk worden geleverd: het is een zeer communicatief instrument.

Er zijn echter ook serieuze schaduwzijden.²⁵ Zo is een minpunt van het convenant dat het alleen diegenen bindt die ook gebonden willen zijn: de contractpartners. Verder kunnen convenanten in beginsel zelfs eenzijdig door de contractpartners worden opgezegd.²⁶ Hoe zwaar deze nadelen wegen, zal per geval moeten worden nagegaan.

Convenanten kennen ook niet vanzelf de waarborgen die andere publiekrechtelijke besluiten, zoals regelgeving, wel kenmerken. Inspraak en advisering,²⁷ de zorg voor

²⁴ Zie aanwijzing 1 van de Aanwijzingen voor convenanten, vastgesteld door de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, d.d. 18 december 1995, *Strt.* 1995, 249 (in werking getreden 1 januari 1996). De definitie van het begrip convenant is erg ruim. Afspraken hoeven bijvoorbeeld niet per se schriftelijk te zijn en ook afspraken tussen bestuursorganen onderling, zoals bestuursakkoorden, vallen er onder.

²⁵ Zie hierover ook het standpunt van het kabinet inzake het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten, *Kamerstukken II* 1992/93, 22 800 VI, nr. 4.

²⁶ Zie aanwijzingen 19 en 20 van de Aanwijzingen voor convenanten.

²⁷ Zie aanwijzing 11 van de Aanwijzingen voor convenanten.

de belangen van derden,²⁸ de openbaarheid, de kenbaarheid van de inhoud van het convenant,²⁹ de garanties ten aanzien van de zorgvuldigheid van de belangenafweging en de motivering,³⁰ dat zijn allemaal zaken die bij het aangaan van een convenant niet vanzelfsprekend zijn.

Ingevolge de *Aanwijzingen voor convenanten* uit 1995 wordt, gezien de problemen die aan het gebruik van convenanten zijn verbonden, in die gevallen waarin gekozen kan worden tussen regelgeving of een convenant, in beginsel voor regelgeving gekozen.³¹ Het gebruik van een convenant is voorbehouden voor die situaties waarin een grotere mate van effectiviteit en doelmatigheid van een convenant ten opzichte van regelgeving mag worden verwacht, maar dan nog alleen in die gevallen waarin wordt vooruitgelopen op regelgeving (bijvoorbeeld als een soort experiment), te verwachten is dat regelgeving overbodig wordt, of een convenant wordt gesloten ter ondersteuning van een wettelijke regeling.³²

Normalisatie en certificatie

Een vorm van regulering die vaak in één adem met vormen van zelfregulering wordt genoemd, betreft die van de *validatiestelsels*. Validatiestelsels (hier als paraplubegrip gebruikt)³³ kennen we in verschillende verschijningsvormen, zoals:

Normalisatie, dat wil zeggen het proces waarbij regels op vrijwillige basis totstandkomen door overeenstemming van (alle) belanghebbende partijen. Deze regels kunnen betrekking hebben op producten, (productie)processen, meet- en keuringsmethoden. Normalisatie-instellingen leggen deze overeengekomen regels vast in normen, waaraan de betrokkenen zich gebonden achten.

Certificatie, wat staat voor het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst of persoon voldoet aan vooraf gestelde eisen. De onafhankelijkheid van de toetsende instantie is een wezenskenmerk van de certificatie. Ook bij accreditatie/erkenning komt wel toetsing voor aan vooraf gestelde eisen, maar die toetsing hoeft niet per se te geschieden door een onafhankelijke instantie.³⁴

Na deze meer abstracte uiteenzetting van overwegingen die spelen bij de keuze voor bepaalde sturingsinstrumenten, is het tijd dieper in te gaan op de specifieke dimensie van de regulering van (een stelsel van) authentieke registraties en de vraag in hoeverre een afzonderlijk juridisch regime opgezet dient te worden en zo ja, of dit middels een afzonderlijke wet dient te geschieden. Alvorens een antwoord op deze vragen te kunnen formuleren dient allereerst stil gestaan te worden bij de vraag voor welk type taken authentieke gegevens gebruikt dienen te worden.

²⁸ Zie aanwijzing 12 van de *Aanwijzingen voor convenanten*.

²⁹ Zie aanwijzing 23 van de *Aanwijzingen voor convenanten*.

³⁰ Zie aanwijzing 10 van de *Aanwijzingen voor convenanten*.

³¹ Zie aanwijzing 4 van de *Aanwijzingen voor convenanten*.

³² Zie aanwijzing 4, tweede lid, van de *Aanwijzingen voor convenanten*.

³³ Er is eigenlijk geen goed overkoepelend begrip voor handen. Wel wordt soms gesproken van 'erkenningssystemen' waarmee accreditatie- en (soms) ook certificeringssystemen worden aangeduid. Zie o.a. H.A.M. Backx, 'Normalisatie en certificering als alternatieven voor en in wetgeving', *RegelMaat* 1995, p. 92-93.

³⁴ Zie MDW-werkgroep certificering, *a.w.* 1996, p. 13.

3.4 Gebruik voor publiekrechtelijke taken

Authentieke registraties, een stelsel van authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen authentieke gegevens zijn bedoeld voor de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken. Deze gebruiksbeperking geeft een, zij het vrij ruime, doelbinding ten aanzien van het gebruik van authentieke gegevens. Een dergelijke doelbinding kan, naast de omschrijving van het doel van een authentieke registratie ook verzekerd worden door het gebruik van autorisaties. Dit uitgangspunt betekent dat de regeling voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens (enkel) betrekking heeft op het gebruik voor publiekrechtelijke taken en niet ziet op ander gebruik van dergelijke gegevens.

3.5 Een afzonderlijk juridisch regime

Omdat authentieke gegevens gebruikt worden voor publiekrechtelijke taken, exclusief daarvoor gebruikt worden, ontstaat een afzonderlijk juridisch regime voor authentieke gegevens, authentieke registraties, het gebruik van die gegevens en de daarbij behorende rechtsbescherming. Dit afzonderlijke regime betekent niet dat er een afzonderlijke database of infrastructuur dient te zijn. Het kan wel betekenen dat er bij bestaande databases of bestaande infrastructuren een aantal extra voorzieningen getroffen moet worden. Het gaat dan om voorzieningen die voortvloeien uit de regeling van authentieke gegevens.

Het afzonderlijke juridische regime voor authentieke registraties behoeft ook niet in een afzonderlijke en specifieke wet geregeld te worden. Dit is uiteraard wel mogelijk, maar het kan ook neergelegd worden in een onderdeel van een al bestaande wet of door aanpassing van reeds bestaande bepalingen. Anders geformuleerd: een afzonderlijk juridisch regime betekent niet dat een van de thans bestaande regelingen geheel losstaande regeling of een algemene regeling voor authentieke registraties in zijn geheel verplicht en noodzakelijk is. Het betekent niet meer en minder dan dat als de juridische aspecten gezien worden, daarbij in analytische zin een apart regime voor ogen wordt gestaan dat, zoals gezegd, neergelegd kan worden in een aparte wet, in een onderdeel van een al bestaande wet of door aanpassing van bepalingen in een al bestaande wet. Welke consequenties de keuze in analytische zin voor een afzonderlijk juridisch regime heeft voor al bestaande wetgeving, komt later aan de orde.

3.6 Geen exclusief juridisch regime

Als gekozen wordt voor een afzonderlijk juridisch regime met betrekking tot authentieke registraties, alsmede voor gebruik van de gegevens voor publiekrechtelijke taken, dan resteert in bepaalde gevallen toch nog een vraag. Immers, gegevens die als authentieke gegevens worden aangewezen kunnen ook voor andere taken dan publiekrechtelijke taken worden gebruikt. Thans is dat bij een groot aantal gegevens die daarvoor in aanmerking komen al het geval. Het kadaster bevat openbare gegevens en ook in de GBA zijn gegevens opgenomen die voor andere doeleinden dan de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken gebruikt kunnen worden. Ook bij andere authentieke registraties is goed voorstelbaar dat de daarin opgenomen gegevens, waarmee we dus bedoelen de in

die infrastructuur opgenomen gegevens, naast gebruik voor de publiekrechtelijke taken (dus naast vallend onder een afzonderlijk juridisch regime voor de authentieke registraties), ook gebruikt kunnen worden voor andere taken (een ander juridisch regime). Per definitie is het regime voor het gebruik van de gegevens voor andere dan publiekrechtelijke taken een ander juridisch regime dan het juridische regime voor de authentieke registratie zelf.

Het gevolg van deze situatie is dat de regeling van de authentieke registratie als een afzonderlijk juridisch publiekrechtelijk regime geen exclusief juridisch regime is. Mits natuurlijk de als authentiek aangewezen gegevens inderdaad ook alleen maar voor publiekrechtelijke taken gebruikt worden en ander gebruik verboden is. De Grootchalige Basiskaart Nederland, welke in de eerdere fase van het onderzoek is onderzocht, is een typisch voorbeeld van een registratie, een infrastructuur waarbij het gebruik van die gegevens voor publiekrechtelijke taken eerder een afgeleide is van een algemeen gebruik. In de praktijk zal waarschijnlijk voor dat soort registraties het afzonderlijke juridische regime voor publiekrechtelijke taken juist een klein onderdeelje zijn van het gehele juridische regime. Een ander gevolg van dit min of meer analytisch onderscheid in verschillende regimes, is dat als iemand of een organisatie een authentiek gegeven krijgt voor een andere dan een publiekrechtelijke taak, hij in de praktijk natuurlijk precies hetzelfde gegeven krijgt, maar in juridische zin géén authentiek gegeven krijgt. Authentieke gegevens zijn exclusief bedoeld voor het gebruik voor publiekrechtelijke taken, dergelijk gebruik hoeft echter niet per definitie alle gebruik van die gegevens te zijn. De gegevens kunnen ook voor andere taken gebruikt worden, maar dan zijn ze in juridische zin geen authentieke gegevens meer. Dit heeft tot gevolg dat er verschillende juridische regimes kunnen zijn op dezelfde infrastructuur en op dezelfde gegevens. Dit lijkt op het eerste gezicht wellicht onnodig, ingewikkeld en niet praktisch, maar voldoende transparantie en helderheid over wat en hoe het te regelen lijkt via een andere weg niet gekregen te kunnen worden.

De aanbeveling die uit het voorgaande volgt is dan ook om bij de regeling van authentieke gegevens uit te gaan van een afzonderlijk juridisch regime. De aanbeveling is niet dat die regeling uiteindelijk ook in een afzonderlijk juridisch regime wordt neergelegd. Het aanpassen van bestaande wetgeving dan wel het invoegen van een onderdeel in bestaande wetgeving is dus zeker mogelijk. Dit onderscheid in een afzonderlijk juridisch regime en een eventueel ook tweede regime, het eerste voor publiekrechtelijk gebruik, het tweede voor ander gebruik, wordt met name gemaakt vanuit de vraag op welke wijze één en ander in juridische zin dient te worden geregeld. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat met name het kadaster naar verwachting een uitzondering op deze vuistregels zal kunnen zijn. Volgens de Kadasterwet zijn alle taken die bij of krachtens artikel 3 van die wet zijn opgesomd en waarvan een groot deel samenhangt met de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen, publiekrechtelijke taken. In dat opzicht ontbreekt naar verwachting de strikte noodzaak van een afzonderlijk juridisch regime voor authentieke gegevens en de daarbijbehorende rechtsbescherming omdat de eisen die aan een dergelijk regime gesteld kunnen worden (zie met name de hoofdstukken 6, 7 en 8) als het ware op zullen gaan in de thans al bestaande regeling die ingegeven is door de vereisten die voortvloeien uit de bevordering van de rechtszekerheid.

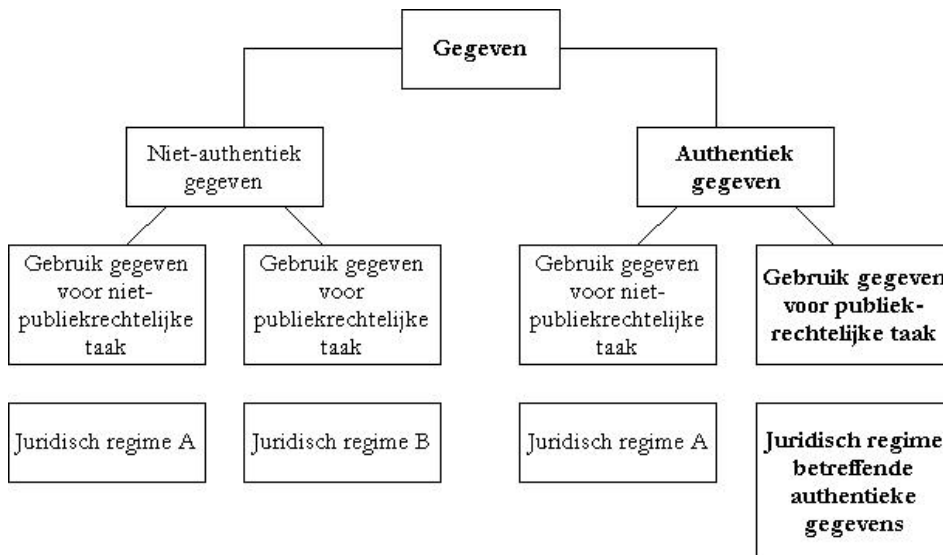
3.7 Overzicht van mogelijkheden en verhoudingen tussen regimes

Het in voorgaande paragrafen gemaakt onderscheid in een afzonderlijk regime voor de regeling van authentieke registraties, authentieke gegevens en het gebruik daarvan en eventueel naast dat regime bestaande regimes voor niet-authentieke gegevens of het gebruik voor andere doeleinden dan de publiekrechtelijke taakuitoefening is, zoals gezegd, met name analytisch van aard en met name gemaakt om helder uiteen te kunnen rafelen en zetten welke elementen een dergelijke speciale regeling dient te bevatten.

In onderstaande schema's wordt ter nadere toelichting inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er daarbij zijn.

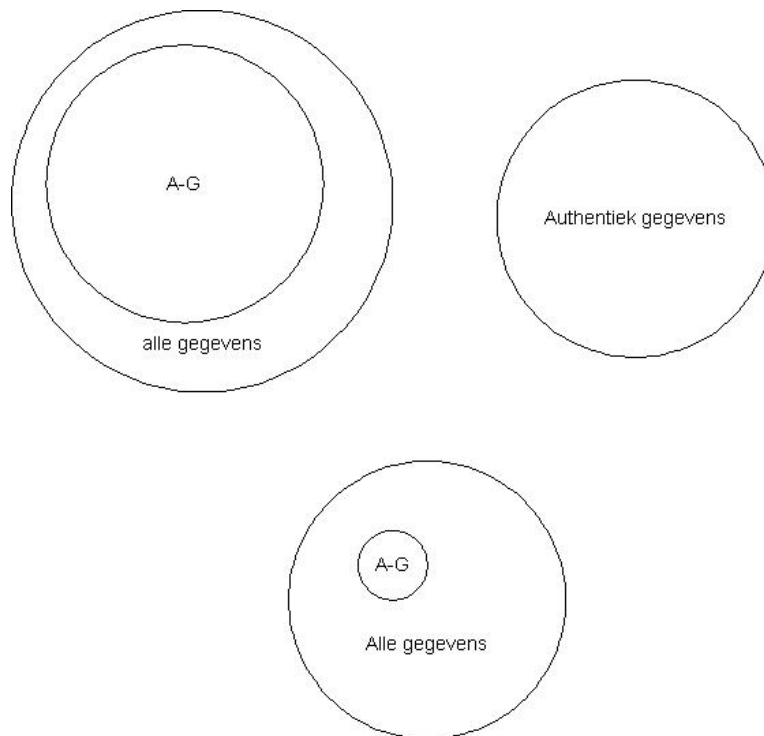
In het eerste schema is als het ware een onderverdeling gemaakt van de gegevens die er kunnen zijn (authentieke gegevens en niet-authentieke gegevens) en de verschillende mogelijkheden voor gebruik (gebruik ten behoeve van publiekrechtelijke taakuitvoering en ander gebruik). In dit schema is tevens aangegeven welk juridisch regime er geldt ten aanzien van bepaald gebruik van bepaalde gegevens. In de eerste plaats is dit het regime voor authentieke gegevens. Daarnaast zijn nog andere regimes mogelijk. Bij die andere regimes kan het gaan om gebruik van gegevens voor niet-publiekrechtelijke taken (regime A) en het gebruik van (toch) niet als authentiek aangewezen gegevens voor publiekrechtelijke taken (regime B). In de praktijk kunnen dus verschillende regimes bestaan. Zo zal de GBA naar verwachting een drietal regimes kennen: het regime ten aanzien van authentieke gegevens, het regime ten aanzien van gebruik van gegevens voor niet-publiekrechtelijke taken en een regime ten aanzien van het gebruik van niet-authentieke gegevens voor publiekrechtelijke taken. Ook thans kent de GBA reeds verschillende regimes.

Schema 1



In het tweede schema worden een aantal gegevensverzamelingen geschetst. Er worden een drietal basismogelijkheden gegeven. Ten eerste is het mogelijk dat van een verzameling gegevens het overgrote deel aangewezen zal worden als authentiek gegeven. Ten tweede is het mogelijk dat alle gegevens authentieke gegevens zijn. In beide gevallen zal het regime betreffende authentieke gegevens waarschijnlijk leidend zijn ten opzichte van eventuele andere regimes. Als laatste is het mogelijk dat de authentiek gegevens slechts een klein deel zijn van de gehele verzameling. In dat geval is mogelijk dat het algemene juridisch regime juist leidend is ten opzichte van het regime betreffende authentieke gegevens.

Schema 2



AR = registratie van authentieke gegevens.

AG = authentieke gegevens = als authentiek aangewezen gegevens.

Een registratie is dus (voor een bepaald deel) een authentieke registratie, namelijk voor de als authentieke gegevens aangewezen gegevens. Voor de niet-authentieke gegevens is het geen authentieke registratie en heeft het een 'oorspronkelijk' regime.

4 Algemene beginselen bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties

Zoals in hoofdstuk 3 is gezegd gaan wij uit van een afzonderlijk juridisch regime voor authentieke registraties, authentieke gegevens en het gebruik van die gegevens in het kader van publiekrechtelijke taakvoering. De in die opmaat gegeven uitgangspunten kunnen iets verder geconcretiseerd worden in een aantal algemene beginselen bij het opzetten van dat regime. Deze algemene beginselen zijn als het ware de achtergrond bij alle verdere detailregelingen van de verschillende onderdelen van zo'n regime.

4.1 Positief of negatief stelsel

Een authentieke registratie wordt omschreven als een bij wet aangewezen registratie waarbij de daarin opgenomen authentieke gegevens juridisch gezien als voldoende juist kunnen worden beschouwd om door de gebruikers gebruikt te worden bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken. Bij gebruik van de authentieke gegevens is nader onderzoek door de gebruiker naar de juistheid van die gegevens niet meer nodig. De gebruiker van gegevens uit een authentieke registratie kan, om het zo te zeggen, vertrouwen en bouwen op die gegevens. Dergelijke registraties kunnen vragen over een *negatief* stelsel (als het er niet in staat is het er niet, maar dat het in de registratie is opgenomen betekent niet van rechtswege dat het klopt en dat je er een beroep op kunt doen) of een *positief* stelsel (dat wat er in de registratie staat is de juridische situatie/werkelijkheid) van registers actueel maken.

Hoewel authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens sterke gelijkenis vertonen met een zogenaamd positief stelsel, is zulks toch niet geheel het geval. Alleen al de mogelijkheid dat gegevens de status 'in onderzoek' kunnen hebben, betekent dat niet in alle gevallen zonder meer op de gegevens vertrouwd kan worden of dat op basis daarvan zonder meer een besluit genomen kan worden. Ook de regel dat een gebruiker niet zonder meer op de gegevens af kan gaan als de gebruiker tot het oordeel komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot correctie zal kunnen leiden, is een situatie waardoor er geen sprake is van een positief stelsel in de strikte zin van het woord. Een belangrijke, zo niet de belangrijkste reden waarom niet beoogd wordt om met authentieke registraties een positief stelsel te creëren is de reden dat authentieke gegevens en authentieke registraties niet in het leven geroepen worden om daarmee vaststaande (juridische) werkelijkheden te creëren, maar vooral ontwikkeld worden om te bewerkstelligen dat als bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken gegevens over objecten van registratie worden gebruikt, in alle gevallen dezelfde gegevens gebruikt worden. Uiteraard dienen deze gegevens zo juist mogelijk te zijn, maar het creëren van een (juridisch) juiste werkelijkheid staat daarbij niet voorop.

Het is duidelijk dat de aan de juistheid en accuraatheid van gegevens te stellen eisen belangrijk zijn. Ingeval van onjuistheid van gegevens zal een eenduidige correctieprocedure vanuit het oogpunt van rechtszekerheid dan ook essentieel zijn.

Het in bovenstaande zin bestempelen van gegevens als authentieke gegevens legt een extra zware wissel op de verantwoordelijke om zorg te dragen

voor de juistheid van gegevens en zorg te dragen voor eenduidige procedures en mechanismen voor correctie.

4.2 Status bij authentieke gegevens

Authentieke gegevens zijn, zoals hierboven al is gezegd, in feite enkel een juridische categorie. Aan het gegeven zelf kun je niet zien of het authentiek of niet authentiek is. De naam van iemand is de naam. Ook aan de registratie waar het gegeven uitkomt, waar het in feitelijke zin uitkomt, kun je niet altijd direct zien of het gegeven authentiek is of niet. Het kan immers een database zijn waarop zowel het juridische regime voor authentieke gegevens als een ander regime van toepassing is. Daarnaast kan het zelfs zo zijn dat al is een bepaalde database alleen maar voor publiekrechtelijke taken bedoeld en geschikt en is dus het juridische regime voor authentieke gegevens het enige regime, er ook gegevens kunnen zijn die in het concrete geval niet authentiek zijn. Een voorbeeld hiervan is de naam van de eigenaar van een pand. Voor zover die naam voorkomt in de authentieke registratie voor namen, dan is die naam een authentiek gegeven, maar als het daarbij bijvoorbeeld om in het buitenland wonende personen gaat of om in het buitenland gevestigde bedrijven dan is nog maar de vraag of er een authentieke registratie in Nederland is die juist die 'buitenlandse' naam ook als authentiek gegeven bezit. De conclusie van dit alles is dat als de gebruiker voor de goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak een gegeven uit een authentieke registratie krijgt of een gegeven wat als authentiek is benoemd uit zijn eigen registratie gebruikt, het te allen tijde duidelijk zal moeten zijn of dat gegeven nu authentiek is of niet. Dit kan in de praktijk niet anders worden gerealiseerd dan door aan het gegeven de status authentiek toe te kennen, bijvoorbeeld door een extra code bij het gegeven mee te leveren of op te slaan, het gegeven anderszins te markeren of, in voorkomende gevallen, een zeer strikte definitie van een bepaald authentiek gegeven te hanteren. Of een gegeven een authentiek gegeven is of niet is een eerste status die toegekend zal moeten kunnen worden.

Een andere status is de duiding wie primair verantwoordelijk is voor het betreffende authentieke gegeven. Het is immers mogelijk dat een authentiek gegeven van registratie A door een bepaalde gebruiker niet uit registratie A, maar in combinatie met andere gegevens uit registratie B wordt verkregen. Ter illustratie: als uit de bedrijvenregistratie verkregen wordt wie eigenaar of bewindvoerder van een bedrijf is dan zal daar een naam bij staan. Die naam wordt dan feitelijk verkregen uit de authentieke registratie bedrijven, maar komt oorspronkelijk uit de registratie voor namen. Het is ook al eerder gezegd dat de verantwoordelijke voor een authentieke registratie in feite twee taken heeft. Het beheer van zijn eigen authentieke gegevens en het beheer van andere authentieke gegevens die in aanvulling op de eigen authentieke gegevens in zijn registratie zijn opgenomen.

Eventueel is het misschien in uitzonderlijke gevallen ook nog nodig om zelfs de bron van het authentieke gegeven als status mee te geven, met name in gevallen waarin er vele verschillende bronnen zijn voor een bepaald authentiek gegeven. Weliswaar zullen die bronnen een bepaalde rangorde hebben, maar duidelijk dient te zijn op welke bron het als authentiek aangewezen gegeven is gebaseerd. Een voorbeeld: de naam van iemand kan verschillende bronnen hebben. Dit kan een officiële akte van de burgerlijke stand zijn, het kan een buitenlands paspoort zijn, maar het kan ook de verklaring van de persoon zelf zijn.

Indien bij het gebruik van een naam niet duidelijk is wat daarvan de bron is, zal ook heel moeilijk in te schatten zijn wanneer het gegeven wellicht toch niet juist is.

Een andere status die ook gebruikt zal kunnen worden in het kader van een stelsel van authentieke gegevens is de status dat een authentiek gegeven in onderzoek is. Als er sprake is van deze status kan niet meer zonder meer uitgegaan worden van de juistheid van het gegeven. Anders gezegd: de gebruiker kan niet zomaar of zonder meer in alle gevallen het gegeven toepassen zonder nader onderzoek of zonder een nadere afweging te maken hoe het gegeven met de status 'in onderzoek' kan worden toegepast. Zoals in hoofdstuk 7 nog zal blijken, zal een gebruiker als een authentiek gegeven de status 'in onderzoek' heeft, een aantal specifieke verplichtingen hebben. De bijzondere regeling of de bijzondere voorwaarden voor gebruik zijn opgenomen in 7.9.

Het is dit algemene beginsel van het vermelden van bepaalde statussen dat, naar aangenomen kan worden, de grootste impact zal kunnen hebben op de feitelijke inrichting van databases dan wel de vraag of al bestaande databases geschikt zijn om als authentieke registraties gebruikt te kunnen worden. Het betreft hier in automatiseringstermen mogelijk een aantal extra in de database op te nemen velden en een aantal extra te verstrekken gegevens. Maar dat dergelijke 'extra' velden verplicht zijn is zeker niet het geval. Hoe de status duidelijk wordt is immers niet het punt (met behulp van bijvoorbeeld een extra veld, een kleur, een goede definitie of instructie). Het punt is wel dat voor gebruikers duidelijk dient te zijn wat de status van een gegeven is.

Concluderend zal als beginsel dienen te gelden: authentieke gegevens zullen één of meerdere statussen (dienen te) hebben. Het betreft dan de status 'authentiek', de status wie (oorspronkelijk) verantwoordelijk is voor dat authentieke gegeven, eventueel de bron en, indien van toepassing, de status dat het gegeven 'in onderzoek' is.

4.3 Gebruik bestaande algemene wetgeving

Een tweede beginsel waarvan hier betoogd wordt dat het als uitgangspunt moet dienen bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties, is dat bestaande algemene wetgeving gebruikt wordt en als achtergrond genomen wordt. Anders gezegd: indien overheidshandelen al in een bestaande regeling is geregeld, in dit geval in de Algemene wet bestuursrecht, zal daarbij zoveel mogelijk moeten worden aangesloten. Hetzelfde geldt voor de Wet bescherming persoonsgegevens waarin algemene regels gegeven zijn voor de verwerking van persoonsgegevens. Uitgangspunt is dus dat er geen afzonderlijke regeling gemaakt wordt voor die onderwerpen die reeds geregeld zijn.

Het gevolg van dit uitgangspunt voor het eerder genoemde afzonderlijke regime is dat dit afzonderlijke regime dus vooral bedoeld is voor die onderdelen van authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens die nog niet in bestaande algemene wetgeving geregeld zijn of daar waar de regeling in de algemene wetten niet of niet goed toepasbaar is en dus nader moet worden aangevuld of waarvan wellicht zelfs moet worden afgeweken.

Voor de vraag wat dit uitgangspunt vervolgens voor de eventueel noodzakelijke regelingen betekent, zal in het onderstaande worden ingegaan op de

positie van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet bestuursrecht.

4.4 Authentieke gegevens, authentieke registraties en de relatie met de Wet bescherming persoonsgegevens

Een eerste vraag die natuurlijk gesteld moet worden is of de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op authentieke gegevens en authentieke registraties. Hieronder wordt uiteengezet dat zulks inderdaad het geval is. De belangrijkste vraag is of er bij authentieke gegevens en een stelsel van authentieke registraties wel of geen sprake is van het verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens.

4.4.1 Verwerken

Artikel 1, onder b, Wbp omschrijft ‘verwerken’ als elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens en bevat zodoende een zeer ruime omschrijving van verwerken. In de Wbp genoemde handelingen die in ieder geval als verwerkingen zijn te beschouwen zijn: verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen, vernietigen,³⁵ verkrijgen,³⁶ doorvoer,³⁷ en doorgifte.³⁸

Of er inderdaad al dan niet sprake is van verwerken, hangt overigens niet zozeer af van de definitie in artikel 1, onder b, Wbp, maar veeleer van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, jo. artikel 1, onder c, Wbp. Volgens die artikelonderdelen is de Wbp van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen en op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die bestemd zijn om in een bestand te worden opgenomen, maar die zich nog bevinden in de fase van verzamelen.³⁹ Een bestand is elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen.⁴⁰ Een bestand in de zin van de Wbp is vergelijkbaar met de bekende geheel handmatige persoonsregistratie van de Wet persoonsregistraties, waar, in dit verband, gesproken wordt over een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens die met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd.⁴¹

Het behoeft geen nadere adstructie dat er bij authentieke registraties sprake is van ‘verwerken’. De centrale vraag is dus of er sprake is van persoonsgegevens.

³⁵ Art. 1, onder b, Wbp.

³⁶ Art. 1, onder o, Wbp.

³⁷ Art. 4, tweede lid, Wbp.

³⁸ Art. 76 Wbp.

³⁹ Art. 2, eerste lid, Wbp.

⁴⁰ Art. 1, onder c, Wbp.

⁴¹ Art. 1 Wet persoonsregistraties.

4.4.2 Persoonsgegevens

Een ruime definitie van het begrip persoonsgegevens wordt op internationaal terrein gegeven in zowel artikel 2, onder a, van het Databeschermingsverdrag,⁴² als in artikel 2, onder a, van de algemene EG-Privacyrichtlijn.⁴³ Het Databeschermingsverdrag spreekt in artikel 2, onder a, over: “‘personal data’ means any information relating to an identified or identifiable individual (‘data subject’)”.

De Europese Privacyrichtlijn spreekt in artikel 2, onder a, met betrekking tot persoonsgegevens over: “iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon, hierna ‘betrokkene’ te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit”. De Wet bescherming persoonsgegevens spreekt, in navolging van deze definities, in artikel 1, onder a, over: ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.’

Bij persoonsgegevens gaat het volgens de genoemde definities om ‘iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’. De twee elementen ‘iedere informatie betreffende’ en ‘geïdentificeerd of identificeerbare’ staan hierbij centraal.

Met ‘iedere informatie betreffende’ wordt bedoeld dat het om alle gegevens gaat die omtrent een bepaalde persoon informatie kunnen verschaffen. In veel gevallen, zoals bij gegevens over eigenschappen, opvattingen of gedragingen, zal dit duidelijk zijn. In andere gevallen zal de context waarin het gegeven wordt verwerkt en gebruikt bepalend zijn. Van belang is dan of het gegeven bepalend kan zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld. Anders gezegd: het gaat over de wijze waarop de betrokkene aan het maatschappelijk leven deelneemt. Zo kunnen gegevens over een onderneming of over telefoongesprekken persoonsgegevens zijn. Ook telefoonnummers en kentekens van auto’s, en zelfs perceelnummers, kunnen persoonsgegevens zijn. Een voorbeeld van de Registratiekamer (thans het College bescherming persoonsgegevens) kan dit verduidelijken.

De Registratiekamer geeft in zaak z2000-1172 haar mening over het ‘verwerken van persoonsgegevens’ in de situatie dat er digitale opnamen van openbare ruimten worden gemaakt. Het gaat daarbij om opnamen met een beeld van 360 graden. De beelden geven een buitenaanzicht van de gefilmde objecten met algemene

⁴² Convention For the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, Council of Europe, European Treaty Series No. 108. (Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg, 28 januari 1981, Trb. 1988, 7, goedgekeurd bij Wet van 20 juni 1990, Stb. 351, gewijzigd bij Wet van 27 november 1991, Stb. 654).

⁴³ 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, Pb EG, nr. L 281/31-50.

informatie over de aard van het object en het gebruik ervan. Op gemeente, plaats, straat en huisnummer, gecombineerd aan kadastrale coördinaten, kunnen de drie dichtstbijzijnde opnamen van een bepaald object geleverd worden. Afnemers van deze beelden zijn onder andere woningcorporaties, nutsbedrijven en gemeentelijke en provinciale overheden. Die afnemers gebruiken de beelden op een wijze waarvan de eigenaren of bewoners volgens de Registratiekamer directe gevolgen kunnen ondervinden. De Registratiekamer zegt hierover:

“Alle gegevens die informatie kunnen verschaffen over een identificeerbare natuurlijke persoon, moeten als persoonsgegevens worden beschouwd. De vorm waarin de informatie is vervat doet hierbij niet ter zake. Een herkenbare videoafbeelding van een persoon is dus een persoonsgegeven. Ook gegevens over objecten zijn soms persoonsgegevens. Dit is het geval als het gegeven mede bepalend kan zijn voor de wijze waarop een bepaalde persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld.

De eigenaren en bewoners van de betrokken panden kunnen in de regel zonder onevenredige moeite worden geïdentificeerd. In elk geval die toepassingen waarbij digitale beelden worden gebruikt voor de beoordeling van individuele objecten waarvan de betrokken eigenaren of bewoners directe gevolgen ondervinden (zoals bij taxatie en belastingen), zullen dan ook leiden tot het ‘verwerken’ van persoonsgegevens.”

Bij het element ‘geïdentificeerde of identificeerbare’ natuurlijke persoon speelt vooral de vraag of de identiteit van de persoon zonder onevenredige inspanning vastgesteld kan worden. Twee factoren zijn hierbij vooral van belang: de aard van de gegevens en de mogelijkheden van de verantwoordelijke om de identificatie tot stand te brengen.

Wat de aard van de gegevens betreft, is een persoon identificeerbaar indien sprake is van gegevens die alleen of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon dat deze aan de hand daarvan kan worden geïdentificeerd. Niet ieder gegeven zal echter in dezelfde mate tot het identificeren van een persoon (kunnen) leiden. In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen direct en indirect identificerende gegevens.

Van direct identificerende gegevens is sprake als de identiteit zonder veel omwegen eenduidig is vast te stellen. Voorbeelden zijn gegevens zoals naam, adres en geboortedatum. Die zijn in combinatie met elkaar zo uniek en kenmerkend voor een bepaalde persoon dat deze kan worden geïdentificeerd. Bij indirect identificerende gegevens kunnen de gegevens via nadere stappen in verband worden gebracht met een bepaalde persoon. Bij indirect identificerende gegevens kan een onderscheid worden gemaakt tussen gegevens met een hoog onderscheidend karakter, zoals leeftijd, woonplaats en beroep, en gegevens met een laag onderscheidend karakter, zoals leeftijdsklasse, woonregio en beroepsklasse. Het onderscheidend vermogen van dergelijke (combinaties van) gegevens is mede afhankelijk van de context waarbinnen ze worden gebruikt. Ze zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de omvang van de bevolkingsgroep waarop de gegevensverwerking betrekking heeft. Het verwijderden van de direct identificerende kenmerken biedt dan ook niet altijd voldoende garantie dat geen sprake meer is van persoonsgegevens. Door middel van vergelijking en combinatie met andere gegevens, kan in bepaalde situaties zonder bijzonder inspanning

identificatie tot stand worden gebracht; ook als enkel indirect identificerende gegevens voorhanden zijn.

Naast de aard van de gegevens, spelen de mogelijkheden van de verantwoordelijke om identificatie tot stand te brengen een rol bij de vraag of er sprake is van identificerende gegevens. Een verantwoordelijke beschikt immers in meer of mindere mate over mogelijkheden tot identificatie. Bijvoorbeeld door het (kunnen) verkrijgen van aanvullende informatie. Bij de afweging is een absolute maatstaf niet aan de orde: gekeken moet worden naar alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs zijn in te zetten om die persoon te identificeren. Uitgegaan moet worden van een redelijk toegeruste verantwoordelijke. In concrete gevallen moet echter wel rekening worden gehouden met bijzondere expertise, technische faciliteiten en dergelijke van de verantwoordelijke. Het gaat dus enerzijds om objectivering naar een redelijk toegeruste verantwoordelijke en anderzijds om subjectivering naar bijzondere expertise.⁴⁴ Ditzelfde geldt ten aanzien van de ontvanger van gegevens. Het ontvangen van gegevens is immers het verzamelen van die gegevens en daarop is de Wbp van toepassing. Het is dus mogelijk dat bepaalde gegevens op zich wellicht geen persoonsgegevens zijn, maar vanaf het moment dat de ontvanger deze in bezit heeft wel persoonsgegevens zijn omdat het voor de ontvanger wel mogelijk is om de gegevens tot een persoon te herleiden of omdat de gegevens in handen van de ontvanger wel een rol spelen bij de wijze waarop personen in het maatschappelijk verkeer behandeld worden.

Het antwoord op de vraag of authentieke gegevens persoonsgegevens zijn zal, zo niet in 99 dan toch in 98 % van de gevallen, bevestigend beantwoord moeten worden. Zo zal het vaak gaan om reeds geïdentificeerde individuele natuurlijke personen. Zelfs in registraties waar het object van registratie geen persoon is, maar bijvoorbeeld een pand, bedrijf of een perceel, zal er veelal sprake zijn van persoonsgegevens omdat daarbij ook altijd wel een eigenaar vermeld zal zijn, een zakelijk gerechtigde, een bestuurder, een oprichter etc. Dit betekent dus niet dat de gegevens over het object persoonsgegevens worden, maar ze zijn wel persoonsgegevens ten aanzien van die personen die in dat kader vermeld worden. Gebouwgegevens 'sec' worden dus geen persoonsgegevens, maar gebouwgegevens zijn wel persoonsgegevens als tevens de eigenaar van het gebouw is vermeld. Voor zover de gegevens zelf de persoon niet identificeren, zal een persoon wel identificeerbaar zijn. Dat de gegevens het mogelijk maken om personen te identificeren is juist de crux van het stelsel van authentieke registraties. Het idee van het stelsel en ook het gevolg daarvan is immers, dat de gegevens uit de verschillende bronnen, uit de verschillende authentieke registraties, bijeengebracht kunnen worden. Dat bijeenbrengen leidt er toe dat in de praktijk nagenoeg altijd sprake zal zijn van het kunnen identificeren van individuele natuurlijke personen.

De Wet bescherming persoonsgegevens zal dus in de praktijk nagenoeg altijd van toepassing zijn. Bij een regeling van authentieke registraties dient er dan ook vanuit

⁴⁴ De beschrijving van het begrip persoonsgegevens is gebaseerd op de omschrijving in: B.J. Crouwers-Verbrugge, B.M.A. van Eck & E. Schreuders (red.), *Persoonsgegevens beschermd; Uitspraken van de Registratiekamer*, Den Haag: SDU 1997, pp. 1-2, en in: B.M.A. van Eck, U. van de Pol & C.G. Zandee, *Persoonsgegevens beschermd, Van WPR naar WBP; Uitspraken van de Registratiekamer*, Den Haag: SDU 1997 (2^e herziene druk), pp. 1-2, en de daar genoemde zaken.

gegaan te worden dat de algemene bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing zijn op, en dus ook gebruikt kunnen worden bij, de regeling van authentieke registraties en alles wat daarmee samenhangt. Het van toepassing zijn van de Wet bescherming persoonsgegevens heeft met name invloed op de verantwoordelijkheden, op de taken die de verschillende partijen (de verantwoordelijke voor de authentieke registratie, de gebruiker en de bronverantwoordelijke) hebben en het geeft ook reeds de algemene normen waaraan de verwerking (het verzamelen, opslaan, beheren, verstrekken en gebruiken) van authentieke gegevens dient te voldoen.

Zo dient het verwerken van authentieke gegevens altijd behoorlijk, zorgvuldig en wetmatig te geschieden en dient bij gebruik van gegevens altijd gebruik gemaakt te worden van juiste, accurate, nauwkeurige en ter zake dienende gegevens. Ook ten aanzien van aansprakelijkheden en rechten van betrokkenen is er in de Wet bescherming persoonsgegevens al een regime gecreëerd. We komen op deze punten in latere hoofdstukken terug. Een uitzondering op deze vaststelling betreffende de Wbp bestaat – uiteraard – als in de regeling van de authentieke registratie een eigen regime opgenomen is of wordt betreffende het verwerken van persoonsgegevens waardoor de Wbp niet (meer) van toepassing is. Dit is thans in de Wet GBA het geval. Dit doet aan voormelde conclusie echter geen noemenswaardige afbreuk, omdat ook voor het regime van de GBA de Algemene EG Privacyrichtlijn⁴⁵ bepalend is. Een regime over het verwerken van persoonsgegevens anders dan in de Wbp (in de afzonderlijke wet), zal vanwege deze richtlijn dan ook inhoudelijk op nagenoeg hetzelfde dienen neer te komen als de regeling in de Wbp. Om deze reden heeft in het navolgende een verwijzing naar bepalingen van de Wbp mutatis mutandis ook betrekking op een eventueel ander regime (bijvoorbeeld het regime in de Wet GBA) dan dat van de Wbp betreffende het verwerken van persoonsgegevens.

Ook voor wat de beveiliging in verband met authentieke gegevens betreft - een norm die natuurlijk vooral op de infrastructuur, de gebruikte databases en de gebruikte communicatievormen ziet - bevat de Wet bescherming persoonsgegevens al een algemene instructienorm. Los van de Wet bescherming persoonsgegevens vloeien beveiligingsvereisten ook voort uit het *Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst* (VIR) uit 1994. Het VIR stelt niet zozeer specifieke regels, maar geeft een methodiek van aanpak van de beveiliging. In 2002 zal naar verwachting het *Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst - Bijzondere Informatie* (VIR - BI) verschijnen, waarin nader ingegaan zal worden op de beveiligingsvereisten ten aanzien van onder andere persoonsgegevens. Het VIR is van toepassing als de verantwoordelijke voor of gebruiker van een authentieke registratie tot de rijksoverheid behoort.

⁴⁵ 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, *PbEG* 1995 L 281/31-50 (de algemene EG-Privacyrichtlijn).

4.5 Authentieke registraties, het gebruik daarvan en de Awb

Ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, de naam zegt het al, een algemene wet die van belang is bij authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens. De Algemene wet bestuursrecht ziet op handelen van bestuursorganen en de regeling over authentieke gegevens ziet op het gebruik van authentieke gegevens voor publiekrechtelijke taakuitvoering. In deze zin zal de Algemene wet bestuursrecht vaak al van toepassing zijn op wat met authentieke gegevens door gebruikers wordt gedaan. In het overgrote deel van de gevallen zullen de gebruikers bestuursorganen zijn.

Er zijn twee gevallen te noemen waarin de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op gebruikers en het gebruik van authentieke gegevens. Het eerste geval is daar waar de gebruiker van authentieke gegevens wel een publiekrechtelijk taak heeft maar geen bestuursorgaan is zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Gebruikers van authentieke gegevens die geen bestuursorgaan in de zin van algemene wet bestuursrecht zijn, zijn bijvoorbeeld de onderdelen van de rechtelijke macht. Een oplossing zou kunnen zijn de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen in die zin dat deze ook van toepassing is als ter uitvoering van publiekrechtelijke taken authentieke gegevens worden verwerkt door niet-bestuursorganen.

Het tweede geval is daar waar bepaalde handelingen of beslissingen van verantwoordelijken voor authentieke registraties en gebruikers van authentieke registraties geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn, maar waarbij het wel gaat om handelingen waartegen rechtsbescherming nodig is. Anders gezegd gaat het hierbij om die gevallen waarbij rechtsbescherming in de zin van bezwaar en beroep wenselijk is, maar op grond van de Awb (nog) niet bestaat. Bij dit laatste kan vooral gedacht worden aan besluiten in het kader van de rechten die de objecten van registratie zullen moeten worden toegekend. Voorgesteld wordt om in de afzonderlijke wet zo nodig te bepalen dat bepaalde handelingen aangemerkt worden als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht of om daarin bepaalde artikelen of onderdelen van de Awb van toepassing te verklaren. Zie voor een voorbeeld hiervan artikel 45 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Wat de Algemene wet bestuursrecht betreft is het gevolg van toepasselijkheid op authentieke registraties dat daarmee een afdoende regeling voorhanden is die ziet op het behoorlijk en zorgvuldig handelen van bestuursorganen. Een vraag die nog open blijft is of in de Algemene wet bestuursrecht een aantal bepalingen zijn aan te wijzen - zoals de onderzoeksverplichtingen - die zich slecht verhouden met de uitgangspunten van authentieke registraties. Daarop zal in paragraaf 4.6.4 nader worden ingegaan.

4.6 Verplicht gebruik?

4.6.1 De verplichting

Een belangrijk kenmerk van authentieke gegevens is dat de gebruiker er op kan vertrouwen en er vanuit mag gaan, dat de gegevens juist, volledig en actueel zijn.

Door als authentiek aangewezen gegevens te gebruiken, hoeft de gebruiker deze gegevens niet zelf meer te controleren of nogmaals zelf te verzamelen.

Een centrale vraag bij het gebruik van authentieke gegevens is de vraag van en naar verplicht gebruik.

4.6.2 Verplicht gebruik als handeling (uitvraagverplichting)

Het programma *Stroomlijning Basisgegevens* gaat er vanuit, dat bepaalde gegevens als authentieke gegevens aangewezen worden en dat een bepaalde authentieke registratie voor gebruikers daarmee als de primaire bron voor deze gegevens wordt aangewezen en er een plicht dient te zijn om deze gegevens te gebruiken. Daarnaast is duidelijk geworden dat in een als authentieke registratie aangewezen registratie zowel ‘eigen’ authentieke gegevens als ‘andere’ authentieke gegevens opgenomen kunnen zijn. Een verplichting voor gebruikers om authentieke gegevens altijd direct te ontlenen aan de authentieke (bron)registratie van die gegevens zelf, zal dan ook onnodig complicerend en frustrerend werken.

Een verplichting ten aanzien van gebruik van authentieke gegevens zal dan ook dienen te zien op authentieke gegevens afkomstig uit een authentieke registratie (of deze authentieke registratie dan de bronregistratie voor dat gegeven is, doet daarbij dan voor de gebruiker niet terzake). Om toch zoveel mogelijk gebruik te maken van de authentieke bronregistraties, kan ook geregeld worden dat authentieke gegevens die afkomstig zijn uit een authentieke registratie die niet de bronregistratie voor die gegevens is, alleen gebruikt mogen worden als gelijktijdig ook ‘eigen’ authentieke gegevens van die registratie gebruikt worden.

Een hierboven beschreven regeling ziet op de handelingen die een gebruiker dient te verrichten: het verkrijgen of ontlenen van gegevens aan een authentieke registratie. In zekere zin gaat het bij dusdanig omschreven plicht om gedwongen winkelnering. De plicht ziet immers op: ‘waar dient het gegeven van afkomstig te zijn?’.

Een dergelijke plicht die op handelingen ziet achten wij (vooralsnog) niet voldoende formuleerbaar en daarom onvoldoende realistisch. Het zal in de praktijk immers betekenen dat gegevens die aangewezen zijn als authentieke gegevens altijd uit een authentieke registratie dienen te komen. Ook in die gevallen dat op basis van andere gronden dan ontlening aan een authentieke registratie duidelijk is dat het gegeven dat men wenst te gebruiken overeenkomt met het authentieke gegeven.

4.6.3 Verplicht gebruik als resultaat

Een alternatief voor een plicht tot gebruik die ziet op het handelen van gebruikers (de uitvraagverplichting), is een plicht die ziet op het resultaat (een zorgplicht).

Een dergelijke zorgplicht zou inhouden dat gebruikers zodra zij gegevens gebruiken die als authentieke gegevens zijn aangewezen, verplicht zijn om die gegevens te gebruiken die op het moment van dat gebruik overeenstemmen met de authentieke gegevens. Een dergelijke norm ziet dus niet zozeer op de handelingen die een gebruiker dient te verrichten, maar ziet meer op een verplichting voor een gebruiker dat hij een bepaalde norm dient te waarborgen. De norm namelijk dat de gebruiker verplicht is die gegevens te gebruiken die op het moment van gebruik hetzelfde zijn als de echte authentieke gegevens. Aldus als zorgplicht omschreven

ziet de verplichting om authentieke gegevens te gebruiken vooral op de juistheid van de gegevens zelf, en niet in eerste plaats op de registratie waaruit de gebruiker de gegevens verkrijgt (dit zolang de registratie waaruit de gegevens verkregen worden een authentieke registratie is).

In de voor authentieke registraties (nog) te vervaardigen regelingen kan de hierboven weergegeven resultaatsverplichting om gegevens te gebruiken die op het moment van gebruik gelijk zijn aan de authentieke gegevens, opgenomen worden. Zulks zal zeker de duidelijkheid van de verplichting ten aanzien van gebruik van authentieke gegevens ten goede komen.

Met een dergelijke zorgvuldigheidsnorm die in de praktijk minder slecht realiseerbaar lijkt dan een handelingsverplichting (uitvraagplicht), komt overigens de thans al bestaande norm van art. 11 Wet bescherming persoonsgegevens direct in beeld. Hierin is geregeld dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden voor zover zij gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt toereikend, ter zake dienend, niet bovenmatig alsmede juist, nauwkeurig en actueel zijn. Reden om hieronder nader in te gaan op al bestaande regelingen.

4.6.4 Bestaande regelingen

In de Wet bescherming persoonsgegevens is reeds expliciet geregeld, en uit de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort, dat gebruikers juiste, volledige en accurate gegevens dienen te gebruiken. Zodra er in juridische zin authentieke gegevens zijn, vloeit uit die regelingen dan ook voort, dat de gebruikers juist die authentieke gegevens dienen te gebruiken.

Wat de Wet bescherming persoonsgegevens betreft, is hier met name artikel 11 relevant. Het artikel luidt:

- 1. Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.*
- 2. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.*

Uiteraard is dit artikel alleen van toepassing als het om het verwerken van persoonsgegevens gaat. Daarvoor behoeven de authentieke gegevens zelf overigens geen persoonsgegevens te zijn. Als authentieke niet-persoonsgegevens bij het gebruik daarvan gecombineerd worden met andere gegevens die wel persoonsgegevens zijn, dan is de Wbp ook van toepassing op de authentieke gegevens die met de persoonsgegevens in verband worden gebracht. Op het moment van 'in verband brengen' worden de oorspronkelijke gegevens (die geen persoonsgegevens zijn) immers toegerekend aan een bepaalde persoon, waardoor die oorspronkelijke gegevens op dat moment bepalende informatie over die persoon worden. Het worden op dat moment dan (toch) persoonsgegevens.

Wat de Algemene wet bestuursrecht betreft, gaat het om een goede voorbereiding en de onderzoeksplicht, zoals neergelegd in artikel 3:2 Awb.

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Zodra authentieke gegevens ‘ontstaan’, vloeit uit de verplichting van artikel 3:2 en het daarin gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel voort, dat het bestuursorgaan deze authentieke gegevens gebruikt. Een ‘wet van Meden en Perzen’ valt natuurlijk niet uit dit artikel af te leiden. Het is en blijft een zorgvuldigheidsnorm. Authentieke gegevens kunnen gezien worden als de relevante feiten. Door de schakelbepaling van artikel 3:1 Awb geldt deze verplichting overigens ook voor andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten.

Een complicatie ten aanzien van het verzamelen en het gebruik van authentieke gegevens, is te vinden in artikel 4:2, tweede lid, van de Awb.

Artikel 4:2

2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover bij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Zodra authentieke gegevens ‘ontstaan’, is het dan ook de vraag of op basis van artikel 4:2, tweede lid, Awb de aanvragers nog steeds verplicht zijn om zelf de authentieke gegevens te verschaffen. Deze plicht van artikel 4:2, tweede lid, Awb ziet overigens enkel op de situatie waarin een besluit wordt aangevraagd. Deze plicht geldt dus niet als het om andere handelingen dan besluiten gaat. Noch geldt deze plicht indien de gegevens op een nadere grond dan een aanvraag worden overlegd; veel gegevens en bescheiden worden immers niet in het kader van een aanvraag maar in het kader van een andersoortige informatieverplichting overlegd.

Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen welke gegevens nodig zijn (zie in dit verband ook de in artikel 4:4 Awb opgenomen mogelijkheid voor het bestuursorgaan om voor het verstrekken van gegevens een formulier vast te stellen). Het valt zeer wel te verdedigen dat als voor een bepaald besluit ook authentieke gegevens gebruikt dienen te worden, de aanleververplichting van artikel 4:2, tweede lid, Awb niet op de authentieke gegevens ziet, omdat het bij authentieke gegevens niet nodig (en in het kader van het programma *Stroomlijning basisgegevens* juist niet de bedoeling) is dat de aanvrager deze gegevens verstrekt. Het op een eventueel voorgeschreven formulier niet (meer) vragen van authentieke gegevens, zou daarbij een praktische invulling kunnen zijn.

De uitzondering dat aanvragers niet verplicht zijn authentieke gegevens aan te leveren omdat deze niet nodig zijn, kan, indien daartoe (toch) de noodzaak wordt gevoeld, neergelegd worden in de Awb als mitigatie van de in artikel 4:2, tweede lid, Awb opgenomen verplichting. Een probleem bij een dergelijke aanpassing van artikel 4:2 Awb zou overigens weer wel zijn dat een aanvrager toch altijd zelf zal dienen mede te delen wie of wat hij is en waar de aanvraag betrekking op heeft. In deze zin zal een aanvrager natuurlijk altijd enige identificerende (authentieke) gegevens zelf moeten verstrekken. Een hier genoemde mitigatie van artikel 4:2 Awb zal dus ook weer uitzonderingen dienen te bevatten. Dat een uitzondering zelf ook weer uitzonderingen bevat, komt de duidelijkheid niet altijd ten goede. Een noodzaak tot aanpassing van de Awb op dit punt lijkt dan ook vooralsnog niet aanwezig.

4.7 Samenvatting algemene beginselen

Als de algemene beginselen die hierboven geformuleerd zijn samengevat worden dan betekent dit voor het juridisch regime van authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens zoals hierboven gezegd dat:

- In analytische zin een afzonderlijk juridisch regime dient te worden gecreëerd;
- Authentieke gegevens altijd voorzien dienen te zijn van een of meerdere statussen;
- De Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet bestuursrecht (beide nadrukkelijk bedoeld als algemene wetgeving op een bepaald terrein) de achtergrond vormen voor de juridische regeling. Kortom: als een onderwerp in algemene wetgeving is geregeld, dan hoeft dit niet meer in de bijzondere wetgeving geregeld te worden, tenzij aanvulling of afwijking noodzakelijkerwijs geboden is);
- Een realistisch norm over verplicht gebruik een resultaatsnorm zal zijn (een zorgverplichting) en niet een handelingsnorm zoals een uitvraagverplichting;
- Een hiervoor bedoelde resultaatsnorm neerkomt op de in artikel 11 van de Wet bescherming persoonsgegevens opgenomen zorgplicht en deze Wbp-zorgplicht nader expliciteert.

5 Overzicht van het te regelen domein

In het voorgaande is een beeld geschetst van wat authentieke registraties zijn in beleidsmatige zin en is dit brede beleidsmatige beeld stap voor stap nader toegespitst op een beeld aangaande wat in het kader van een juridische regeling geregeld dient te worden. Het brede beeld van authentieke registraties, infrastructuur, beheer en organisatie is daarbij teruggebracht tot het onderzoeksdomein van - gelet op het feit dat authentieke registraties bij wet in formele zin geregeld zullen worden - de onderwerpen die dan (nog) geregeld dienen te worden. Wat die onderwerpen betreft, is geconcludeerd dat de onderwerpen die reeds in algemene regelgeving geregeld zijn niet nader geregeld behoeven te worden.

De focus op de juridische regeling en de beslissing om de diverse implicaties van een stelsel van authentieke registraties en het gebruik daarvan nadrukkelijk ook en wellicht met name bij wetgeving in formele zin te regelen, heeft er toe geleid dat het onderzoek gefocust is op het instrument van juridische regelgeving als sturingsinstrument. Daarbij merken we op dat we die onderdelen van het stelsel die tot de infrastructuur, het beheer, de feitelijke beveiliging en de feitelijke wijzen waarop men authentieke registratie bevraagt behoren, rekenen tot het domein van de organisatie die het beheer voert en dat het daarbij primair gaat om stimuleren, faciliteren en eventueel zelf het deels inrichten van een stelsel. We menen bovendien dat deze elementen in de huidige fase van ontwikkeling nog niet voor algemene regulering of algemene uitgangspunten in aanmerking komen. Immers, bij de vraag hoe men de situatie nader wil inrichten heeft men vooralsnog te maken met overwegingen als de feitelijke situatie en de politiek-bestuurlijke of maatschappelijke wensen in deze.

In het onderhavige hoofdstuk dalen we in meer detail in de te stellen normen af en behandelen we deze normen vanuit het perspectief van drie hierna te noemen deeldomeinen. We komen daarbij terug op de eerder, in hoofdstuk twee, geformuleerde uitgangspunten. Op basis van de eerdere constatering dat de regeling over authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van die gegevens gericht dient te zijn op de neerslag in algemene juridische regels of althans in regels voor de authentieke registraties en dan slechts voor zover een en ander reeds niet al geregeld is, zijn in hoofdstuk twee een aantal uitgangspunten geformuleerd. Zoals aldaar is aangegeven, zijn deze uitgangspunten gedestilleerd uit het brede beleid en de ideeën over authentieke registraties en het gebruik van die gegevens. Mede op basis van die uitgangspunten zijn in hoofdstuk twee een tweetal formele definities gegeven van authentieke gegevens en van authentieke registraties. Tevens is aangegeven - gelet op de geformuleerde uitgangspunten - aan welke criteria voldaan dient te zijn alvorens gegevens of een authentieke registratie in juridische zin als authentiek kunnen worden bestempeld. Dit alles te samen brengt ons nu op het punt dat bezien kan worden welke specifieke onderdelen nog nader geregeld dienen te worden en welke specifiek geformuleerde normen gegeven kunnen worden voor de verschillende onderdelen daarvan.

Aldus zijn het:

- de uitgangspunten en de gevolgen die deze uitgangspunten hebben,
- de mogelijkheden voor regulering, en
- de precies geformuleerde normen en de daarbij gegeven voorbeelden,

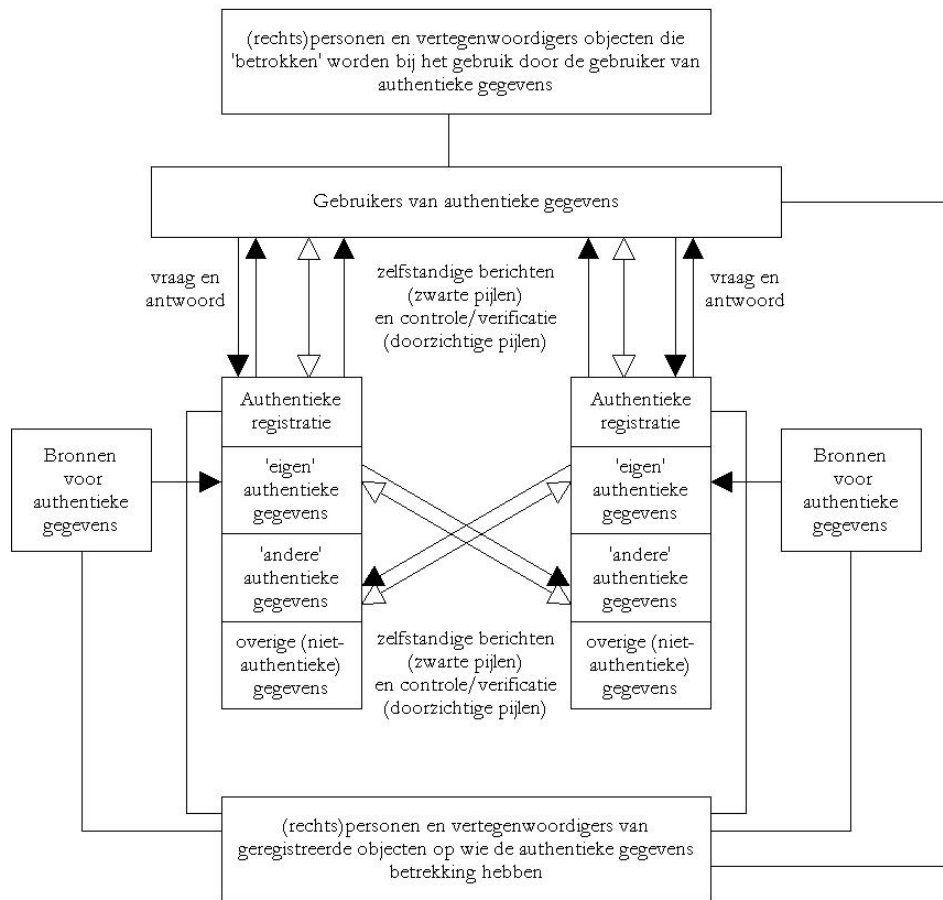
die uiteindelijk de inputfactoren vormen om een authentieke registratie als het ware te regelen.

5.1 Algemeen schema, introductie tot de drie deeldomeinen en aanpak

Zoals gezegd, onderscheiden we bij de specifieke behandeling van de te regelen onderdelen van authentieke registraties drie domeinen. Als eerste het domein van de authentieke registratie en de verantwoordelijke voor een registratie zelf. Het tweede domein ziet op de gebruikers van authentieke gegevens. Het derde domein tenslotte, ziet op de rechten en betrokkenheid van objecten van registratie (in termen van de Wet persoonsgegevens betreft het hier ‘de betrokkene’). Na analyse van deze drie domeinen wordt in hoofdstuk 9 tenslotte ingegaan op aantal aanvullende aspecten.

Bij de beschrijving van de drie domeinen wordt een schematisch overzicht van de te regelen onderwerpen, betrokken instellingen, personen en de te regelen relaties gebruikt. De behandeling van de te regelen onderwerpen zal plaatsvinden aan de hand van de verschillende elementen van dit schematisch overzicht. Bij die behandeling zal dan per element aangegeven worden welke uitgangspunten, criteria en definities een rol spelen, welke vragen van belang zijn en welke op basis daarvan geformuleerde ‘normen’ (de agenda) een neerslag in regelgeving dienen te vinden. Uitgangspunt bij die regelgeving is dat één en ander bij of krachtens wet in formele zin geregeld zal worden.

In onderstaand schema wordt een basisoverzicht gegeven van een stelsel van authentieke registraties. Het geeft de verschillende elementen weer die bij regeling van authentieke registraties en het gebruik daarvan aan de orde (kunnen) zijn.



In het schema wordt er vanuit gegaan, dat een registratie die (ook) als authentieke registratie is aangewezen naast de ‘eigen’ authentieke gegevens ook andere authentieke gegevens en zelfs niet-authentieke gegevens kan bevatten. Daarnaast wordt er van uitgegaan, dat de informatie-uitwisseling tussen authentieke registraties onderling en tussen authentieke registraties en gebruikers rechtstreeks gebeurt.

De pijlen in het schema geven het verkeer aan tussen gebruikers van authentieke gegevens en de authentieke registratie, tussen authentieke registraties onderling en tussen de bronregistraties en de authentieke registraties. Er zijn drie vormen van communicatie mogelijk.

De eerste vorm is die van vraag en antwoord. Dit zal in de praktijk naar verwachting alleen voorkomen in de relatie tussen gebruikers van authentieke gegevens en de authentieke registratie. De gebruiker wil een authentiek gegeven gaan gebruiken, heeft dit nodig, en vraagt het op bij een authentieke registratie. De gebruiker krijgt vervolgens het authentieke gegeven.

De andere twee vormen van communicatie zijn zelfstandige berichten en de controle en verificatie. Deze zullen in de praktijk zowel voorkomen in de communicatie tussen de gebruikers van authentieke gegevens en authentieke registraties en tussen authentieke registratiehouders onderling. Deze twee vormen bestaan omdat het mogelijk is dat gebruikers authentieke gegevens opslaan om later zelf weer te gebruiken in het kader van publiekrechtelijke taken. Als gebruikers zelf gegevens voor later gebruik opslaan, zullen ze bij dat latere gebruik wel zorgvuldig moeten zijn en er zorg voor moeten dragen dat het gegeven nog hetzelfde is als het 'echte' authentieke gegeven. Dit betekent dus dat als een gebruiker voor zelfstandige opslag kiest om later zelf te gebruiken, hij op het moment van dat latere gebruik gecontroleerd of geverifieerd moet hebben of het gegeven nog juist is. Een dergelijke verificatie is niet nodig als gebruiker met de verantwoordelijke voor de authentieke registratie is overeengekomen dat wijzigingen van authentieke gegevens automatisch door de authentieke registratie worden doorgegeven aan de gebruiker. Dit laatste is een abonnementsstructuur ('automatische' doorgifte van mutaties). Wat het verkeer tussen authentieke registratiehouders betreft geldt hetzelfde als voor de communicatie tussen gebruikers en authentieke registratie. Naar aangenomen kan worden zal de communicatie tussen authentieke registraties onderling met name abonnementsverkeer zijn.

Een laatste relatie waarin communicatie voorkomt is die tussen de leveranciers/bronnen van gegevens en de authentieke registratie. Dat verkeer bestaat er uit dat vanuit de bron gegevens, zodra zij ontstaan of wijzigen, doorgegeven worden aan de authentieke registratie.

5.2 Beperkingen

In dit onderdeel worden een aantal beperkingen vermeld die bij het onderzoek naar de juridische aspecten van authentieke registraties gehanteerd zijn. Het zijn dan ook beperkingen ten aanzien van het onderzoek en geen beperkingen of (extra) voorwaarden die aan authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens gesteld dienen te worden.

De onderstaande beperkingen zijn gehanteerd omdat met name de wijze waarop (in technische zin) gebruikers authentieke gegevens ontvangen en de vraag of er meerdere verantwoordelijken voor een authentieke registratie zijn of kunnen zijn uiteraard in bepaalde gevallen in de praktijk wel zullen spelen, maar de daaraan verbonden aspecten zijn niet van belang bij een onderzoek naar de (algemene) juridische aspecten van authentieke registraties dat uitgaat van en gericht is op de juridische consequenties van de uitgangspunten zoals deze beschreven zijn in paragraaf 2.1.

5.2.1 Niet-authentieke gegevens

Gelet op het voorgaande zal dus bij de specifieke behandeling van de verschillende onderdelen die geregeld dienen te worden uitgegaan worden van een authentieke registratie die centraal wordt gevoerd. De gebruikers hebben daarbij rechtstreeks online toegang tot de registratie, vraag en antwoord en tevens bestaat de mogelijkheid om een abonnement op wijzigingen te krijgen. In die zin komen deze

uitgangspunten er op neer dat organisatorisch, beheersmatig en infrastructureel bezien, deze situatie geschetst kan worden als een combinatie van de spinbenadering en de netwerkbenadering zoals uiteengezet in paragraaf 3.1.5.

5.2.2 Financiering en infrastructuur

Het onderzoek waarvan in het onderhavige rapport verslag wordt gedaan concentreert zich primair op de juridische vragen die specifiek zijn voor het regelen van authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik daarvan. Derhalve worden meer algemene aspecten, zoals bijvoorbeeld de financiering van de registraties, de kosten(verrekening) bij gebruik hiervan of de keuze welk stelsel wordt genomen (directe bevraging, bevraging via intermediairs of landelijke raadpleegbare directories of eventuele inrichting van een specifiek bevragebaar bestand voor een of meerdere authentieke registraties) hier niet nadrukkelijk besproken. De reden hiervoor is ook gelegen in het feit dat er op die terreinen geen specifiek dringende juridische bepalingen of uitgangspunten zijn die aangeven dat een bepaalde keuze juist wel of juist niet mogelijk is. De enige juridische regeling waarin heel specifiek iets wordt gezegd over het beheer van een database is de algemene privacy richtlijn van de Europese Unie. Hierin wordt bepaald dat een algemeen (totaal en volledig) bestand van strafrechtelijke veroordelingen slechts gevoerd mag worden onder verantwoordelijkheid van de overheid of onder toezicht van de overheid.

In het onderstaande wordt geen aandacht besteed aan de verplichtingen waaraan bijvoorbeeld gebruikers zouden moeten voldoen, aan welke specifieke eisen zij moeten voldoen, hoe toegang wordt verkregen en op welke wijze gecommuniceerd wordt. Wel merken we hier op dat – gegeven de voor alle gebruikers verplichte autorisatie – dergelijke zaken in de autorisatiebeschikkingen (toegangsregeling) geregeld kunnen worden. Daarin kan ook geregeld worden wie verantwoordelijk is voor de gegevens tijdens het transport. Is dat de authentieke registratiehouder of is dat de ontvanger? De houder kan daarbij tevens eisen rondom de beveiliging, nadere voorschriften of technische eisen opleggen.

Buiten de reikwijdte van de onderstaande analyse valt eveneens de specifieke inrichting van het stelsel. Wel zijn al enkele algemene ideeën te geven over hoe een stelsel eruit zou kunnen zien. Gedacht kan dan worden aan een systeem op basis van real time toegang tot centrale databases. Real time toegang kan eveneens verleend worden tot een soort verwijzindex als zijnde een centrale database van waaruit toegang tot databases bij bijvoorbeeld gemeenten wordt verkregen. Het lijkt immers niet goed voorstelbaar zo'n 300 GBA's te bevragen alvorens een antwoord op een specifieke vraag gekregen kan worden. Gedacht kan ook worden aan het instellen van specifieke intermediairs binnen het stelsel. Gedacht zal ook moeten worden aan mogelijkheden voor betrokkenheid van gebruikers bij het beheer van de registraties.

Wat betreft de inrichting van een stelsel en andere organisatorische zaken geven we hier aan dat er geen dringende juridische regels zijn die de een of andere vorm verplicht stellen. Kortom, in het onderstaande concentreren we ons op de vraag wat geregeld dient te worden ten aanzien van authentieke registraties, authentieke gegevens en het gebruik. De praktische inrichting van het stelsel, voor

zover daar thans al keuzes voor gemaakt kunnen worden, kan a) per authentieke registratie verschillend zijn en b) kan wellicht per groep van gebruikers verschillend zijn.

5.2.3 Meerdere verantwoordelijken

Wat betreft de inrichting van het ‘modelstelsel’ waar in het onderstaande als scenario vanuit wordt gegaan, geldt dat er een authentieke registratie is met één verantwoordelijke en dat alle gebruikers real time toegang hebben tot die registratie. In de huidige praktijk is dat natuurlijk (nog) niet zo. Zo is de GBA over vele verantwoordelijken verdeeld en thans nog niet real time toegankelijk voor buitengemeentelijke gebruikers. Via de voorgestelde raadpleegbare directory wordt dat echter wel zo.

De verantwoordelijkheid voor de authentieke registratie zelf (de opslag), maar ook de verantwoordelijkheid voor de uitwisseling van gegevens (het transport), kan - in een scenario van samenwerkende partners - op verschillende manieren zijn vormgegeven. Zeker als de wens bestaat ook de gebruikers van authentieke gegevens bij de inrichting en met name de werking van authentieke registraties te betrekken, zullen meerdere partijen een rol spelen bij het beheer van authentieke registraties. Deze verantwoordelijkheden betreffen dan met name het aspect van de juistheid van de authentieke gegevens en de waarborging dat deze gegevens tijdens het transport ook ‘juist’ blijven. Anders gezegd gaat het om de organisaties die (in rechte) kunnen worden aangesproken.⁴⁶

Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (een verantwoordelijke is verantwoordelijk voor het geheel en anderen indirect voor een deel) Het kan zijn dat als bij de authentieke registratie verschillende organisaties betrokken zijn, er één gemeenschappelijk verantwoordelijke is. Deze is aansprakelijk voor de authentieke registratie als geheel. Daarnaast zijn de deelnemende organisaties aansprakelijk voor de aangeleverde gegevens. De centrale verantwoordelijke is voor de inhoud daarvan slechts verantwoordelijk naar de mate waarop hij daarover juridische zeggenschap heeft. De centrale verantwoordelijke is in beginsel wel aansprakelijk voor de gegevensverwerkingen als geheel.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid (ieder volledig voor het geheel)

Ook is het mogelijk dat de authentieke registratie zo is vormgegeven dat er geen gemeenschappelijke verantwoordelijke aanwezig is. Er kan dan sprake zijn van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elk van de verantwoordelijken is aansprakelijk voor het geheel. Veelal zal hiervan sprake zijn bij (volledige) integratie van gegevens.

Deelverantwoordelijkheid (ieder is volledig verantwoordelijk, maar enkel voor het eigen deel)

In bepaalde gevallen zijn de gegevens van verschillende organisaties min of meer in de authentieke registratie geïntegreerd zonder dat er een gemeenschappelijke

⁴⁶ Zie ook M.J.G.J.A. Boogers e.a., ‘Gekoppelde verantwoordelijkheden: verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling’, *Onderzoeksprogramma Internet en Openbaar Bestuur*, 2001, pp. 21 e.v.

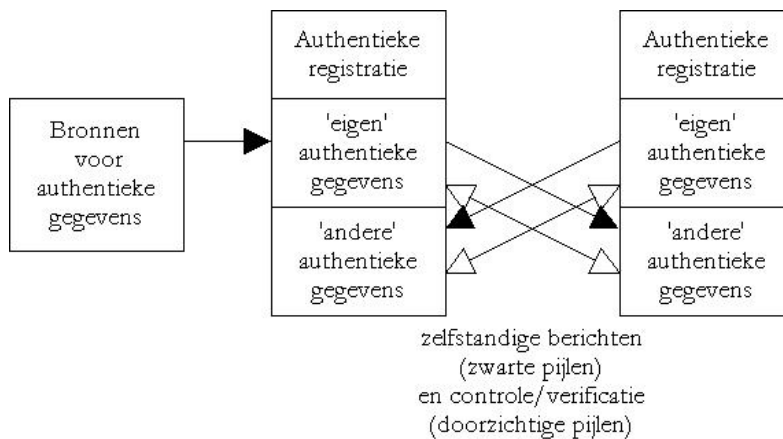
verantwoordelijke aanwezig is en zonder dat de integratie zodanig is dat van gezamenlijke verantwoordelijkheid gesproken kan worden. Er is dan sprake van afzonderlijke verantwoordelijkheid per deel. Iedere verantwoordelijke is enkel verantwoordelijk voor 'zijn' deel of voor 'zijn' aangeleverde gegevens.

6 Domein I: De authentieke registraties

In dit onderdeel wordt, in aanvulling op de voorgaande paragrafen, specifiek ingegaan op de te regelen elementen van een stelsel van authentieke registraties, authentieke gegevens alsmede de taken en verplichtingen van de verantwoordelijke voor die registratie en de relatie tussen de registratie en de bronnen waaruit de authentieke gegevens afkomstig zijn.

De opzet daarbij is dat per te regelen element uit onderstaand schema aangegeven zal worden wat geregeld dient te worden. Per onderdeel zal aangegeven worden welke in paragraaf 2.1 geformuleerde uitgangspunten daarbij van belang zijn en welke in paragraaf 3.1.3 geformuleerde (deel)vragen een rol spelen. Wat de onderdelen 'authentieke registratie' en 'authentieke gegevens' betreft zullen tevens de in paragraaf 2.2 gegeven definities en criteria vermeld worden.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een agenda voor regulering. Deze agenda bevat een opsomming van de normen die voor regulering in aanmerking komen. Bij die verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering van die norm als achtergrond en voorbeeld gebruikt kunnen worden.



6.1 De authentieke registratie

Uitgangspunten:

- U-1. Een authentieke registratie is een specifiek als authentieke registratie aangewezen/benoemde registratie en geldt voor gebruikers als de bronregistratie van specifiek benoemde authentieke gegevens;
- U-6. Duidelijk dient te zijn waarvoor de gegevens gebruikt kunnen en/of moeten worden;
- U-10. Een gebruiker kan ook vertrouwen op authentieke gegevens die

gelijktijdig uit een authentieke registratie (een andere dan de officiële bronregistratie) verkregen zijn tezamen met authentieke gegevens waarvoor de 'bevraagde' authentieke registratie wel de bronregistratie is;

Vragen:

- Wat is het doel en wat is het gebruik van de in de registratie opgenomen gegevens?
- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?

Definitie

- Een authentieke registratie kan op formele juridische wijze omschreven worden als een registratie die als zodanig is aangewezen.

Criteria (een registratie kan uitsluitend als een authentieke registratie worden aangewezen indien):

- De authentieke registratie kan fungeren als primaire bron voor gebruikers van de daarin opgenomen authentieke gegevens;
- Bepaalde gegevens als authentieke gegevens zijn aangewezen en de verantwoordelijke voor de aan te wijzen registratie de aan authentieke gegevens te stellen eisen te allen tijde kan waarborgen;
- De verantwoordelijke te allen tijde een afdoende beschikbaarheid van de in de registratie opgenomen authentieke gegevens kan waarborgen;
- De verantwoordelijke beoogde gebruikers van authentieke gegevens te allen tijde kan voorzien van de indicatie dat het gegeven een authentiek gegeven is;
- De verantwoordelijke te allen tijde kan waarborgen dat eventueel in de registratie opgenomen authentieke gegevens ten aanzien waarvan een andere organisatie als verantwoordelijke voor de juistheid, volledigheid en actualiteit is aangewezen, overeenstemmen met de authentieke gegevens zoals deze door de andere verantwoordelijke zijn vastgelegd;
- De verantwoordelijke de beoogde gebruikers van authentieke gegevens te allen tijde kan voorzien van een indicatie betreffende degene die voor het desbetreffende authentieke gegeven als verantwoordelijke voor de juistheid, volledigheid en actualiteit is aangewezen.

Een authentieke registratie dient bij wet aangewezen te worden. Dit is immers uitgangspunt van kabinetsbeleid. Een registratie is alleen als authentieke registratie aan te merken ten aanzien van de daarin opgenomen authentieke gegevens en het gebruik van die gegevens voor de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken. Als in een registratie ook niet-authentieke gegevens zijn opgenomen, dan is de registratie geen authentieke registratie ten aanzien van die gegevens. Het heeft de voorkeur om het standpunt in te nemen dat ingeval authentieke gegevens ook gebruikt mogen worden voor andere dan publiekrechtelijke taken, de registratie ten aanzien van dit gebruik niet als een authentieke registratie wordt bestempeld en dit afzonderlijk wordt geregeld buiten het regime van de authentieke registratie. Dit laatste betekent onder andere dat de verplichtingen die op een verantwoordelijke

voor een authentieke registratie rusten, niet ‘automatisch’ ook alle zullen gelden in de gevallen dat de gegevens ook voor andere taken dan publiekrechtelijke gebruikt (kunnen) worden.

Het doel van een authentieke registratie dient in wetgeving opgenomen te worden. Het doel van authentieke registraties is in feite: het verwerken van daartoe aangewezen authentieke gegevens ten behoeve van de goede publiekrechtelijke taakuitvoering van de gebruikers van deze gegevens en wel zodanig, dat de gebruikers deze gegevens zonder nader zelfstandig onderzoek voor de goede uitvoering van hun publiekrechtelijke taken kunnen gebruiken. Nu is dit doel nogal algemeen geformuleerd en daardoor ook vrij nietszeggend. Een nadere concretisering kan en zal dan ook plaats dienen te vinden in met name de regeling van de taken en verplichtingen van de verantwoordelijke en in de regeling over de afnemers en het gebruik dat deze van de gegevens mogen maken. Deze regeling en de autorisatiebeschikkingen zullen dan ook een belangrijke rol spelen bij het beginsel van doelbinding en bij het verbod om de gegevens voor andere doeleinden te gebruiken dan waarvoor deze op grond van de autorisatie ontvangen zijn.

Een authentieke registratie kan ook tot doel hebben het verwerken van andere authentieke gegevens, zijnde de authentieke gegevens waarvoor een andere registratie is aangewezen. De verwerkingen van deze andere gegevens zullen dan altijd aanvullend zijn ten opzichte van de verwerkingen van de ‘eigen’ authentieke gegevens.

6.2 De objecten van registratie

Uitgangspunten:

- U-2 Bij authentieke gegevens gaat het om specifiek benoemde gegevens (niet alle in een als authentieke registratie bestempelde registratie opgenomen gegevens behoeven per definitie immers ‘authentiek’ te zijn) over specifiek benoemde objecten van registratie (burgers bedrijven, gebouwen, percelen, adressen etc.);
- U-3. De objecten van registratie (entiteiten) dienen uniek en uniek identificeerbaar te zijn. Dit betekent niet per definitie dat ingeval nummers worden gebruikt, deze nummers ook als authentiek gegeven dienen te worden aangemerkt (naar het gebruik van nummers wordt binnen het Programma stroomlijning basisgegevens afzonderlijk onderzoek verricht en valt zodoende buiten het bestek van dit onderzoek);

Vragen:

- Hanteren gebruikers wel vergelijkbare definities?

Bij een regeling van authentieke registraties moet als eerste natuurlijk duidelijk zijn 'over wie' en 'over wat' gegevens geregistreerd worden. Anders gezegd, wat zijn de objecten van registratie? Te denken valt dan aan personen, gebouwen, percelen, adressen etc.

Vooralsnog wordt gedacht aan de volgende 5 objecten van registratie en de daarbijbehorende authentieke registraties:

- (Natuurlijke) personen (de GBA);
- Bedrijven (het in ontwikkeling zijnde BBR);
- Adressen (nog op te richten);
- Gebouwen (nog op te richten);
- Registergoederen zijnde: percelen, te boekgestelde luchtvaartuigen en bepaalde schepen (registraties van het Kadaster),

Daarnaast gaat het, als zesde authentieke registratie, om

- Een topografische kaart (mogelijk de GBKN).

De objecten van registratie zullen voldoende nauwkeurig omschreven moeten worden. Dat dient zodanig te gebeuren dat er geen overlap tussen objecten van registratie bestaat. Het is onwerkbaar als een object van registratie bij meer dan één authentieke registratie is aangewezen. Bij een omschrijving van de objecten van registratie is het niet nodig, en ook niet de bedoeling, om een algemeen geldende en voor heel Nederland verplicht toe te passen definitie te geven. Als voorbeeld: in de bedrijvenregistratie is het object van registratie het bedrijf. In Nederland wordt voor het object 'bedrijf' of voor 'economische activiteit' een scala aan verschillende definities gebruikt. We kennen van het object 'bedrijf' in ieder geval al een belasting-definitie en een landbouw-definitie. Met het definiëren van het object van registratie moet het dan ook zeker niet de bedoeling zijn om die definities te vervangen of gelijk te trekken. Het uitsluitend doel van de definitie van een object van registratie is om in het kader van de authentieke registraties en gegevens helder te hebben waar de authentieke gegevens betrekking op hebben. In de praktijk biedt dit de mogelijkheid om de omschrijving van de objecten zeer ruim te doen zijn. Een omschrijving 'bedrijf' zou dan ook alle bedrijven of eenheden kunnen omvatten waar de overheid zich in publiekrechtelijke zin mee bemoeit.

De objecten van registratie waar de authentieke gegevens betrekking op hebben, dienen in de wet zelf vastgelegd worden.

6.3 De authentieke gegevens

Uitgangspunten:

- U-2 Bij authentieke gegevens gaat het om specifiek benoemde gegevens (niet alle in een als authentieke registratie bestempelde registratie opgenomen gegevens behoeven per definitie immers 'authentiek' te zijn) over specifiek benoemde objecten van registratie (burgers bedrijven, gebouwen, percelen,

adressen etc.);

- U-4. Authentieke gegevens zijn die gegevens waarvan de verantwoordelijke van de als primaire registratie bestempelde authentieke registratie (voldoende) kan waarborgen dat een gebruiker zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. Ze dienen dan ook dermate juist, volledig en accuraat te zijn dat een gebruiker inderdaad zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen;
- U-5. Er zijn twee soorten authentieke gegevens te onderscheiden. Enerzijds gaat het om gegevens die een kenmerk/attribuut van het object van registratie aangeven, zoals bij voorbeeld een naam of bedrijfs/handelsnaam, een gebouwaanduiding of een perceelbeschrijving. Anderzijds gaat het om de relatie tussen objecten van registratie of de relatie tussen een object van registratie en andere gegevens, zoals bijvoorbeeld het zijn van eigenaar van een gebouw of perceel of het zijn van bestuurder van een onderneming;
- U-13. Naast deze uitgangspunten dienen, ook op stelselniveau bezien, de authentieke gegevens uniek en uniek identificerend te zijn.

Vragen:

- Welke gegevens worden in de registratie opgenomen?

Definitie

- Een authentiek gegeven kan op formele juridische wijze omschreven worden als een gegeven dat als zodanig is aangewezen.

Criteria

- Een authentiek gegeven is een gegeven dat door gebruikers zonder nader onderzoek naar de juistheid, volledigheid en actualiteit van het gegeven gebruikt kan worden bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken;
- Een authentiek gegevens is voldoende juist, volledig en actueel om zonder nader onderzoek te kunnen gebruiken.

Niet alle gegevens kunnen als authentieke gegevens aangewezen worden. Maar dat is ook geenszins de bedoeling. Belangrijke voorwaarden die bij het aanwijzen gelden zijn dat de gegevens voor meerdere gebruikers van belang zijn en dat de juistheid en accuraatheid van de gegevens voldoende gewaarborgd kan worden. Zo zou het niet nodig zijn om bijvoorbeeld die GBA-gegevens tot authentiek te bestempelen die enkel en alleen door binnengemeentelijke gebruikers gebruikt worden. Aan de andere kant heeft het niet veel zin om authentieke gegevens aan te wijzen als de bronnen niet bekend zijn of niet betrouwbaar zijn. Daarnaast dienen de gegevens bruikbare informatie voor de gebruikers te verschaffen. Zo is het ten aanzien van administratie- of identificatienummers nog maar de vraag of deze nummers informatie over het object van registratie bevatten. Uiteraard kunnen deze nummers voor en bij de uitwisseling van gegevens belangrijk zijn, met name om fouten te voorkomen, maar authentieke gegevens in de zin dat ze informatie over het object van registratie bevatten worden het daarmee nog niet noodzakelijkerwijs. Zoals gezegd wordt naar het gebruik van nummers binnen het

Programma stroomlijning basisgegevens afzonderlijk onderzoek verricht en valt dit zodoende buiten het bestek van dit onderzoek.

Een opsomming van de soorten van authentieke gegevens dient bij wet te geschieden. Een precieze omschrijving van de gegevens zelf (welke gegevens behoren tot een bepaalde soort gegevens) kan in een bijlage bij de wet, Amvb of krachtens Amvb plaatsvinden.

6.4 De bronnen van authentieke gegevens

Uitgangspunten:

- U-4. Authentieke gegevens zijn die gegevens waarvan de verantwoordelijke van de als primaire registratie bestempelde authentieke registratie (voldoende) kan waarborgen dat een gebruiker zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. Ze dienen dan ook dermate juist, volledig en accuraat te zijn dat een gebruiker inderdaad zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen.

Vragen:

- Welke gegevens worden in de registratie opgenomen?
- Wat is de herkomst van authentieke gegevens?
- Welke instanties zijn betrokken bij de aanlevering van gegevens?
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd, spelen de leveranciers van gegevens, de beheerders van de authentieke registratie en de gebruikers hierin een rol?

Omdat de juistheid en accuraatheid (actualiteit) van authentieke gegevens gewaarborgd dient te worden, dienen de bronnen bekend en betrouwbaar te zijn. Het is de vraag of de bronnen uitputtend in de wet zelf opgesomd dienen te worden of ook bij of krachtens Amvb opgesomd kunnen worden. De opsomming dient in ieder geval wel sluitend te zijn. Anders gezegd: 'geen authentiek gegeven zonder een benoemde bron'. Uiteindelijk kan er voor het in de registratie opgenomen authentieke gegeven slechts één bron dé bron zijn. Indien er meerdere (mogelijke) bronnen zijn, zal dan ook tevens een rangorde in bronnen aangegeven dienen te worden. Indien een authentiek gegeven in meerdere van die bronnen aanwezig is, dan zal de bron met de hoogste rangorde de bron voor het in de authentieke registratie op te nemen gegeven zijn. Uit de omschrijvingen van bronnen zal de betrouwbaarheid daarvan (kunnen) blijken. Het is duidelijk dat hoe betrouwbaarder de bron is, hoe hoger deze bron in de rangorde van meerdere bronnen thuishoort.

Een vuistregel hierbij dient derhalve te zijn dat als een persoon of instantie belast is met de verificatie en de vaststelling van echtheid en betrouwbaarheid van (bron)documenten, deze persoon of instantie per definitie een bron is die een hogere rangorde moet hebben dan het onderzochte document zelf.

Het zal nodig zijn om per authentiek gegeven aan te geven wat de bron daarvan is. Dit statusgegeven is nodig in verband met mogelijke correctie. Concluderend kan gesteld worden: authentieke gegevens dienen specifiek omschreven te worden en per in de registratie opgenomen authentieke gegeven moet exclusief en limitatief duidelijk zijn wat daarvan de bron is. Bij meerdere bronnen dient er een rangorde te zijn. Dit betekent in de praktijk dat authentieke gegevens gelijk moeten zijn aan de gegevens in de belangrijkste bron.

Toch kunnen op dit laatste uitgangspunt uitzonderingen zijn. Dit is het geval als er bijvoorbeeld een rechterlijk bevel tot correctie bestaat. Er kan ook verschil tussen de authentieke registratie en de belangrijkste bron zijn als correctie van gegevens in de bron niet mogelijk is. Of dit laatste zich in de praktijk ook daadwerkelijk voor zal doen valt echter nog maar te bezien. Vooralnog zijn daar geen voorbeelden van.

6.5 De verantwoordelijke voor de authentieke registratie

Uitgangspunten:

- U-4. Authentieke gegevens zijn die gegevens waarvan de verantwoordelijke van de als primaire registratie bestempelde authentieke registratie (voldoende) kan waarborgen dat een gebruiker zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. Ze dienen dan ook dermate juist, volledig en accuraat te zijn dat een gebruiker inderdaad zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen;
- U-6. Duidelijk dient te zijn waarvoor de gegevens gebruikt kunnen en/of moeten worden;
- U-11. De verantwoordelijken (beheerders zo men wil) van authentieke registraties zijn verantwoordelijk voor de eigen authentieke gegevens, maar dienen ook zorg te dragen voor de juistheid van authentieke gegevens die weliswaar oorspronkelijk uit een andere authentieke registratie afkomstig zijn, maar die in combinatie met de eigen authentieke gegevens in de eigen authentieke registratie opgenomen zijn;
- U-12. Omdat authentieke gegevens door gebruikers uit een andere authentieke registratie dan de primaire authentieke registratie kunnen worden verkregen, zal een indicatie gegeven dienen te worden welke registratie als dé authentieke registratie voor een bepaald gegeven is aangewezen.

Vragen:

- Welke gegevens worden in de registratie opgenomen?
- Welke instanties zijn betrokken bij het beheer van de gegevens?
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de beheerders van de authentieke registratie hierin een rol?
- Is publiek private samenwerking mogelijk of wellicht noodzakelijk?

6.5.1 Aanwijzen verantwoordelijke

Het is duidelijk dat authentieke registraties een belangrijk instrument moeten worden bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken en dat het 'hebben' van een authentieke registratie een publiekrechtelijke taak is. Daarmee is echter nog niet gezegd dat als verantwoordelijke voor een authentieke registratie enkel en alleen bestuursorganen aangewezen kunnen worden. Publiek-private samenwerking is niet uitgesloten. Voor aanwijzing als verantwoordelijke komen hoogstwaarschijnlijk toch vooral in aanmerking een Minister (een dienst, afdeling of agentschap van een ministerie), het college van B&W of een reeds bestaand zelfstandig bestuursorgaan. Waar de taken worden gelegd in het geval een minister de verantwoordelijke is, is een interne aangelegenheid van het ministerie. Voor zover private organisaties (mede) als verantwoordelijke worden aangewezen lijkt een rechtspersoon die geen winstoogmerk heeft meer in aanmerking te komen dan een rechtspersoon met winstoogmerk. De voorkeur gaat echter uit naar het aanwijzen van een bestuursorgaan als verantwoordelijke. Dit is ook gelegen in het feit dat men dan niet afhankelijk is van private partijen. Voor een dergelijke afhankelijkheid lijken authentieke registraties te belangrijk bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken.⁴⁷

Als laatste dient nog gezien te worden hoe de organisatie, het beheer, de communicatie, de invloed van gebruikers op het beheer en de verantwoording van de organisatie die de gegevens beheert, geregeld dienen te worden. Deze onderwerpen zijn uitermate afhankelijk van de feitelijke situatie en er zijn geen dwingende juridische verplichtingen die daar in algemene zin dermate op van invloed zijn dat regeling bij wet noodzakelijk is. In algemene zin komt het er op neer, dat bij wet wordt geregeld dat bij of krachtens AmvB regels gesteld (kunnen) worden omtrent de organisatie, het beheer, de beveiliging, de technische voorwaarden ten aanzien van het gebruik, de betrokkenheid van gebruikers bij de authentieke registratie en ten aanzien van de verantwoording.

6.5.2 De taken en verplichtingen van de verantwoordelijke

6.5.2.1 Hoofdtaken

De algemene taak voor de verantwoordelijke van een authentieke registratie is het verzamelen, beheren en ter beschikking stellen van daartoe aangewezen authentieke gegevens ten behoeve van de goede publiekrechtelijke taakuitvoering van de gebruikers van deze gegevens. Dit wel zodanig, dat de gebruikers deze gegevens zonder nader eigen/zelfstandig onderzoek voor de goede uitvoering van hun publiekrechtelijke taken kunnen gebruiken.

Daarnaast heeft de verantwoordelijke ook tot taak het beheren en ter beschikking stellen van andere authentieke gegevens op een zodanige wijze dat de gebruikers deze gegevens zonder nader eigen/zelfstandig onderzoek voor de goede uitvoering van hun publiekrechtelijke taken kunnen gebruiken.

⁴⁷ Daarbij kan, enigszins terzijde, nog vermeld worden dat bij de inschakeling van private partijen mededingingsrechtelijke complicaties zouden kunnen rijzen.

In het gegevensverkeer tussen de verantwoordelijken van authentieke registraties onderling, hebben de verantwoordelijken dan ook tot taak eventuele wijzigingen van de eigen authentieke gegevens door te geven aan de verantwoordelijken die die gegevens ook beheren en ter beschikking stellen. Tevens hebben verantwoordelijken tot taak er zorg voor te dragen dat de ter beschikking te stellen authentieke gegevens die niet de eigen authentieke gegevens zijn, volledig overeenkomen met de authentieke gegevens zoals deze op het moment van terbeschikkingstelling opgenomen zijn in de authentieke registratie van degene die daarvoor (wel) de verantwoordelijke is.

6.5.2.2 Autoriseren gebruikers

De verantwoordelijke is belast met het autoriseren van gebruikers en het daarbij stellen van voorwaarden ten aanzien van het gebruik alsmede is hij belast met het formuleren van de technische en organisatorisch voorwaarden. Dit betreft bijvoorbeeld de wijze van communicatie, beveiliging, en autorisatie door de gebruiker van degenen die bij de gebruiker toegang hebben tot de aansluiting van de gebruiker op de authentieke registratie.

6.5.2.3 Controle juistheid en actualiteit

Een belangrijke taak van verantwoordelijken is ook het waarborgen van een zodanige juistheid van de gegevens dat de gebruikers er op kunnen vertrouwen. De verantwoordelijken zullen daartoe de nodige voorzieningen dienen te treffen en maatregelen dienen te nemen. Zie in dit verband bijvoorbeeld artikel 13 eerste en tweede lid van de 'oude' Wet persoonsregistraties waarin een verzwaarde zorgplicht was opgenomen:⁴⁸

1. *Dit artikel is van toepassing op persoonsregistraties, gehouden of mede gehouden met het oog op deze werkzaamheid door een natuurlijke of rechtspersoon, die bedrijfsmatig persoonsgegevens, anders dan met toestemming van degenen op wie die gegevens betrekking hebben of, in de gevallen bedoeld in artikel 11, vierde lid, van hun wettelijke vertegenwoordigers, verzamelt en aan derden verstrekt.*
2. *In een persoonsregistratie als bedoeld in het eerste lid, worden slechts persoonsgegevens opgenomen, die op hun juistheid zijn onderzocht.*

De maatregelen die de verantwoordelijke kan nemen kunnen zijn:

- Controle van gegevens bij opname/verkrijging van de gegevens, en
- Controle van de gegevens tijdens het beheer.

Controle bij opname van gegevens

Ten aanzien van de controle bij opname bestaat deze in ieder geval uit:

- Vaststelling dat de bron betrouwbaar is.

⁴⁸ Deze verzwaarde zorgplicht is niet als zodanig teruggekomen in de huidige Wet bescherming persoonsgegevens. Wel biedt de Wbp in artikel 26, eerste lid, de mogelijkheid om nadere regels te stellen. Hierbij zou een verzwaarde zorgplicht onderwerp van regeling kunnen zijn.

- Eigen controle, zeker als de betrouwbaarheid van de bron niet of onvoldoende vastgesteld kan worden. Dit laatste zal veelal het geval zijn als het object van registratie zelf de bron van de gegevens is of als de gegevens niet afkomstig zijn uit officiële Nederlandse documenten of bronnen.

De vuistregel bij controle is dat de verantwoordelijke voor een authentieke registratie onderzoekt of de gegevens voldoende juist, nauwkeurig en actueel zijn. Als de verantwoordelijke voor de authentieke registratie echter niet de verantwoordelijke voor de bron van gegevens is, dan volgt uit het stelsel dat gegevens in de authentieke registratie pas dan aangepast of gewijzigd mogen worden als zulks in de bron geschiedt. De verantwoordelijke voor een authentieke registratie moet, als hij niet tevens de verantwoordelijke voor de bronregistratie is, dan ook de mogelijkheid hebben om de verantwoordelijke voor de bron te verzoeken of wellicht zelfs te dwingen een onderzoek uit te voeren naar de juistheid van gegevens.

Daarnaast kunnen gegevens gewijzigd worden als, gelet op de rangorde van bronnen, er een verschuiving in de rangorde plaatsvindt.

Controle van de gegevens tijdens het beheer

Ten aanzien van controle tijdens het beheer van de gegevens valt te denken aan audits zoals de GBA-audit. Onderzoeken naar deze audits en de resultaten van audits hebben echter de vraag doen rijzen of het handhaven van deze audit op de huidige wijze een voldoende instrument is. De huidige audits lijken met name gericht op de constatering van fouten en niet zozeer op de verbetering van procedures en processen om juistheid van de gegevens te bevorderen en fouten te voorkomen.

De vraag of een audit verplicht gesteld moet worden kan in principe bevestigend beantwoord worden. Bij een regeling van de audit dient duidelijk rekening gehouden te worden met de wens van verantwoordelijken dat de audit zeker ook betrekking heeft op mogelijkheden, voorzieningen en verbeteringen om in de toekomst eventuele geconstateerde fouten te kunnen vermijden. Het hele idee van de authentieke registraties in die zin is immers: 'voorkomen is beter dan genezen'.

De verantwoordelijke als bron

Een specifiek aspect bij de juistheidscontrole en bij audits is de vraag of een audit een bron is die tot wijziging kan leiden. Dit zal niet het geval zijn. Wel zal de verantwoordelijke de mogelijkheid of soms de verplichting kunnen hebben een ambtshalve onderzoek naar de juistheid in te stellen.

Zeker in gevallen waar enkel het object van registratie zelf de bron is, zal het nodig dienen te zijn om ambtshalve onderzoek in te stellen. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, ten aanzien van authentieke gegevens die zwaar leunen op buitenlandse bronnen. Niet zozeer omdat buitenlandse bronnen niet betrouwbaar zouden kunnen zijn, maar omdat die soms slecht of moeilijk toegankelijk zijn en een correctieprocedure daardoor onevenredig lang zou kunnen duren of voortslepen. In bepaalde gevallen is dus ook de verantwoordelijke zelf een bron voor authentieke gegevens. Daarbij zal het ambtshalve onderzoek een hogere bronrangorde dienen te hebben dan de opgave van het object van registratie zelf of van de buitenlandse bronnen.

Verplichting tot onderzoek

Controle tijdens het beheer betekent ook dat meldingen van gebruikers dat de gegevens mogelijk niet geheel juist zijn en gewijzigd moeten worden actief behandeld dienen te worden. Immers, zodra er een dergelijk signaal is, kan de juistheid niet meer zodanig gewaarborgd worden dat de gegevens zonder nader onderzoek door gebruikers gebruikt kunnen worden. Het onderzoeken van terugmeldingen en het onderzoeken bij verzoeken om correctie zal dus verplicht dienen te zijn en ook effectief uitgevoerd dienen te worden.

6.5.2.4 Behandelen terugmeldingen en correctieverzoeken

De verantwoordelijke is degene waar meldingen dat de gegevens wellicht toch niet juist zijn terecht dienen te komen. Gebruikers die twijfels over de juistheid van authentieke gegevens hebben kunnen dan ook niet zelf besluiten deze te wijzigen, maar dienen dit te melden bij de verantwoordelijke voor de authentieke registraties waar dat gegeven toe behoort. Zouden de gebruikers toch zelf besluiten om gegevens te wijzigen, dan valt daarmee de bodem uit het stelsel weg. Dat gebruikers niet zelf tot wijziging van authentieke gegevens kunnen besluiten is, als het persoonsgegevens betreft, overigens een afwijking van de Wet bescherming persoonsgegevens waar alle verantwoordelijken in de zin van de Wbp (zowel gebruikers als de verantwoordelijken voor een authentieke registratie zijn ‘verantwoordelijken’ in de zin van de Wbp) zelf zorg dienen te dragen voor juistheidscontrole en de behandeling van correctieverzoeken. Bij authentieke registraties is het dus alleen de verantwoordelijke voor de authentieke registratie die op het terrein van de juistheid van gegevens acties mag nemen. In die zin moet er in de praktijk een doorgeleiding- of afstemmingssysteem (tussen de gebruiker aan wie een correctieverzoek is gericht en de verantwoordelijke voor een authentieke registratie) worden gecreëerd.

De verantwoordelijke heeft tot taak om er voor te zorgen dat binnen een vastgestelde termijn onderzoek naar de juistheid van een authentiek gegeven is afgerond en er een uitkomst is. De uitkomst kan zijn dat het gegeven wel of niet gewijzigd wordt. Daarover moet hij in ieder geval de melders berichten en bij wijziging dit tevens melden aan die gebruikers die een abonnement hebben op wijzigingen (zie over abonnementen hieronder). De verantwoordelijke moet contact opnemen met de verantwoordelijke voor de bron van het mogelijk niet juiste gegeven en er zorg voor dragen dat de bronverantwoordelijke, eventueel in samenwerking met de verantwoordelijke voor de authentiek registratie, een onderzoek instelt.

Voor een goed (zelf)reinigend vermogen moet de verantwoordelijke de verplichting hebben om iedere terugmelding en elk correctieverzoek te behandelen en daar een beslissing op te nemen of althans ervoor te zorgen dat er een beslissing komt. Op het moment dat een dergelijke procedure loopt, dient de verantwoordelijke de status ‘in onderzoek’ aan de authentieke gegevens toe te voegen zodat alle gebruikers die nadat het onderzoek is aangevangen die gegevens verkrijgen of gebruiken, weten dat het gegeven in onderzoek is.

Een punt van aandacht is nog of en in hoeverre de verantwoordelijke ook verplicht zou moeten worden om de status 'in onderzoek' te berichten aan die gebruikers die bijvoorbeeld een week voorafgaande van het toekennen van die status dat gegeven hebben opgevraagd. Dit is een praktisch probleem omdat zulks alleen mogelijk is als precies wordt gelogd welke gebruiker wanneer welk gegeven opvraagt of verkrijgt.

6.6 De verantwoordelijken voor de bronnen

Uitgangspunten:

- U-4. Authentieke gegevens zijn die gegevens waarvan de verantwoordelijke van de als primaire registratie bestempelde authentieke registratie (voldoende) kan waarborgen dat een gebruiker zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen. Ze dienen dan ook dermate juist, volledig en accuraat te zijn dat een gebruiker inderdaad zonder verder onderzoek op deze gegevens kan vertrouwen.

Vragen:

- Wat is de herkomst van authentieke gegevens?
- Welke instanties zijn betrokken bij de aanlevering van gegevens?
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de leveranciers van gegevens hierin een rol?

Wil de verantwoordelijke voor een authentieke registratie zijn taken kunnen uitvoeren, dan zullen de leveranciers van authentieke gegevens en de verantwoordelijken voor bronregistraties verplicht moeten worden om de 'authentieke' gegevens en wijzigingen daarvan onmiddellijk en binnen de kortst mogelijke termijn door te geven aan de verantwoordelijke voor de authentieke registratie. De afstand tussen bron en authentieke registratie dient bij voorkeur dan ook zo klein mogelijk te zijn.

De plicht tot melding van gegevens aan de verantwoordelijke voor de authentieke registratie dient te gelden bij de 'creatie' en/of eerste vastlegging van een authentiek gegeven en bij iedere wijziging daarvan. De verantwoordelijke voor de bronnen heeft daarnaast de plicht om ieder verzoek omtrent de juistheid en actualiteit van de gegevens te bezien en op het verzoek binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen.

6.7 Agenda

In deze agenda voor normering wordt een opsomming gegeven van de normen die bij de regulering van een authentieke registratie in ieder geval een plaats dienen te krijgen. Deze normen komen met name voort uit het geformuleerde kabinetsbeleid (par. 1.3), de voor een stelsel van authentieke registraties en het gebruik van

authentieke gegevens geformuleerde uitgangspunten, definities en criteria (par. 2), uit enkele onderdelen behorende tot het *hoe* van het regelen inzake authentieke registraties (paragrafen 3.1.4, 3.2 en 3.3) en uit de algemene beginselen die bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties geformuleerd kunnen worden (par. 4). Verder komen ze voort uit hetgeen voorgaand in dit hoofdstuk is vermeld.

Bij de verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering een rol spelen. Enerzijds gaat het om relevante bepalingen in de Wet bescherming persoonsgegevens en in de Algemene wet bestuursrecht. Anderzijds gaat het om bepalingen die als voorbeeld gebruikt kunnen worden.

6.7.1 De authentieke registratie

- Een authentieke registratie dient bij wet aangewezen te worden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 1b.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2. lid 1, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens.
- Het doel van de authentieke registratie dient bij wet vastgelegd te worden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7 en 28.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2. lid 1, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 4, lid 1 en lid 3, wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; artt. 3 en 4 Wet GBA.
- Duidelijk dient te zijn dat authentieke gegevens enkel voor de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken verwerkt en gebruikt mogen worden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7, 9 en 28.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 8 wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens, art. 4, lid 3, wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, art. 3 Wet GBA; art. 2 wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen.
- Als aanvullend doel kan bij wet vastgelegd worden dat in aanvulling op de ‘eigen’ authentieke gegevens ook andere authentieke gegevens verwerkt worden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7, 9 en 28.
 - Voorbeeldbepalingen: artt. 5 en 7, lid 1, wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; art. 3, lid 4, Wet GBA.

6.7.2 De objecten van registratie

- De objecten van registratie waar de authentieke gegevens betrekking op hebben, dienen in de wet zelf vastgelegd te worden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 28.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 1a en c wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 4 wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen.

- De aan te wijzen objecten van registratie dienen op duidelijke en unieke wijze te worden omschreven (geen overlap in de omschrijvingen).
 - Voorbeeldbepalingen: art. 1a en c wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 4 wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen.

6.7.3 De authentieke gegevens

- Bij authentieke gegevens gaat het om specifiek en nauwkeurig omschreven gegevens over specifiek benoemde objecten van registratie.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7 en 28.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 6 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.
- Een opsomming van de soorten van authentieke gegevens dient bij wet te geschieden. Een precieze omschrijving van de gegevens zelf (welke gegevens behoren tot een bepaalde soort gegevens) kan in een bijlage bij de wet, kan bij Amvb of kan bij of krachtens Amvb plaatsvinden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 28.
 - Voorbeeldbepalingen: artt. 1a en 2, lid 2, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 6 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; art. 34 Wet GBA en bijlage I; Besluit registratie justitiële gegevens; Jaarlijks overzicht als bedoeld in art. 3, lid 3, Kadasterwet.

6.7.4 De bronnen van authentieke gegevens

- De bronnen dienen per authentiek gegeven limitatief en uitputtend beschreven te zijn.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2, lid 2, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 3 wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen; artt. 24, 41 en 44 Wet GBA.
- Bij meerdere bronnen dient er een rangorde in bronnen te zijn.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
 - Voorbeeldbepalingen: artt. 36 t/m 43, 55 t/m 64 en 65 t/m 77 Wet GBA.
- Per in de registratie opgenomen authentiek gegeven moet exclusief en limitatief duidelijk zijn wat daarvan de bron is.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2, lid 2, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 3 wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen; artt. 24, 41 en 44 Wet GBA.

6.7.5 De verantwoordelijke voor de authentieke registratie

- De verantwoordelijke dient bij wet te worden aangewezen. De voorkeur gaat daarbij uit naar het aanwijzen van een bestuursorgaan als verantwoordelijke. Ministers en Colleges van B&W of reeds bestaande zelfstandige bestuursorganen komen daarvoor als eerste in aanmerking.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 1d.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 1:1.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2, lid 1, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 4 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

- Bij wet dient geregeld te worden dat bij of krachtens AmvB regels gesteld (kunnen) worden omtrent de organisatie, het beheer, de beveiliging, de technische voorwaarden ten aanzien van het gebruik, de betrokkenheid van gebruikers bij de authentieke registratie en ten aanzien van de verantwoording.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11, 12, 13, 14, 15.
 - Voorbeeldbepalingen: artt. 5, 10, lid 1 en 2, wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; art. 4 Wet GBA; afdeling 4 Besluit GBA; art. 16 Organisatiewet Kadaster.

- De verantwoordelijke heeft (tenminste) de volgende taken welke afdoende bij of krachtens wet geregeld dienen te worden:
 - De algemene taak voor de verantwoordelijke van een authentieke registratie is het verzamelen, beheren en ter beschikking stellen van daartoe aangewezen authentieke gegevens ten behoeve van de goede publiekrechtelijke taakuitvoering van de gebruikers van deze gegevens en wel zodanig, dat de gebruikers deze gegevens zonder nader eigen/zelfstandig onderzoek voor de goede uitvoering van hun publiekrechtelijke taken kunnen gebruiken. Daarnaast heeft de verantwoordelijke ook tot taak het beheren en ter beschikking stellen van andere authentieke gegevens op een zodanige wijze dat de gebruikers deze gegevens zonder nader eigen/zelfstandig onderzoek voor de goede uitvoering van hun publiekrechtelijke taken kunnen gebruiken.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7 en 9.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 2, lid 1, wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 3 Wet GBA.

 - De verantwoordelijke is belast met het autoriseren van gebruikers en het daarbij stellen van voorwaarden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 12, 13 en 15.

 - De verantwoordelijke zal de nodige voorzieningen dienen te treffen en maatregelen dienen te nemen ter waarborging van een zodanige juistheid van de gegevens dat de gebruikers op deze gegevens kunnen vertrouwen. De vraag of daarvoor een audit verplicht gesteld moet worden kan in principe bevestigend beantwoord worden.

- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 13.
- Voorbeeldbepalingen: art. 3 wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 120a Wet GBA en de Regeling periodieke audit GBA; Circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters.

- De verantwoordelijke voor een authentieke registratie moet, als hij niet tevens de verantwoordelijke voor de bronregistratie is, de mogelijkheid hebben om de verantwoordelijke voor de bron te verzoeken, of in bepaalde gevallen wellicht zelfs te dwingen, een onderzoek uit te voeren naar de juistheid van gegevens.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.

- De verantwoordelijke zal de mogelijkheid of soms de verplichting kunnen hebben een ambtshalve onderzoek naar de juistheid in te stellen. De resultaten hiervan dienen als bron bestempeld te worden met (veelal) een hogere rangorde dan de eventueel gecontroleerde bron.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
- Voorbeeldbepalingen: art. 3 wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens; art. 11 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; art. 40 Wet GBA.

- De verantwoordelijke is de degene waar meldingen dat de gegevens wellicht toch niet juist zijn terecht dienen te komen.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.

- De verantwoordelijke heeft tot taak om er voor te zorgen dat binnen een vastgestelde termijn onderzoek naar de juistheid van een authentiek gegeven is afgerond en er een uitkomst is.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 36.
- Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 4:13.
- Voorbeeldbepalingen: art. 11 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; art. 40 Wet GBA.

- De verantwoordelijke moet de verplichting hebben om iedere terugmelding en elk correctieverzoek te behandelen en daar een beslissing op te nemen of althans ervoor te zorgen dat er een beslissing komt.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 36.
- Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 4:13.
- Voorbeeldbepalingen: art. 11 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

- Op het moment dat een correctieprocedure loopt, dient de verantwoordelijke de status 'in onderzoek' aan de authentieke gegevens toe te voegen en aan de gebruikers (mede) te verstrekken.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 13.
- Voorbeeldbepalingen: art. 88, lid 2, Wet GBA.

- De verantwoordelijke dient verplicht te zijn om het ontstaan van authentieke gegevens en de wijziging daarvan alsmede een wijziging in de status van ‘authentieke’ gegevens die ook in andere authentiek registraties zijn opgenomen, aan die registraties te melden binnen de kortst mogelijke termijn.
- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 13.
- Voorbeeldbepalingen: art. 55 Wet GBA.

6.7.6 De verantwoordelijken voor de bronnen

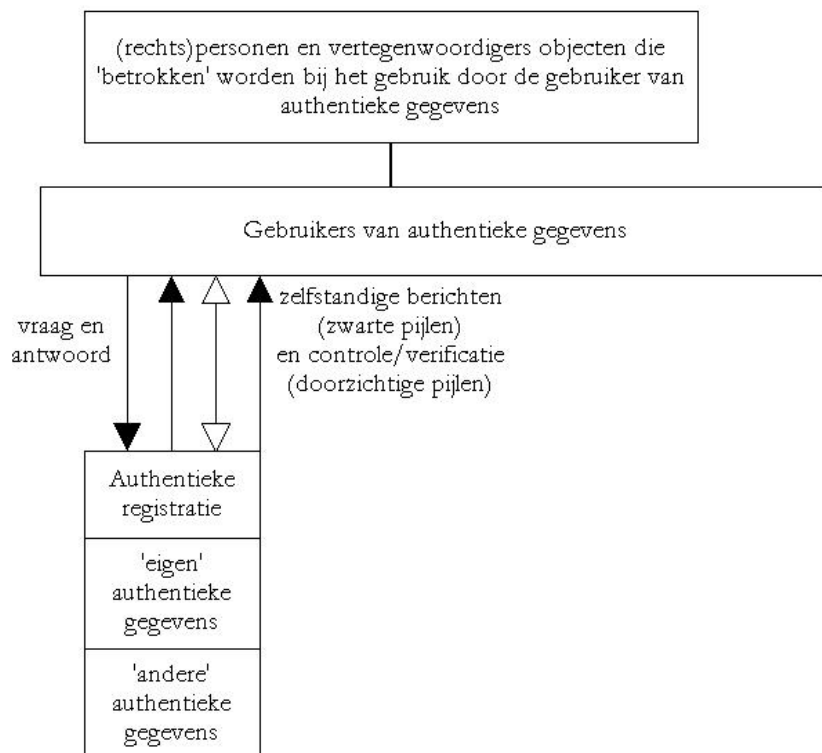
- De leveranciers van authentieke gegevens en de verantwoordelijken voor bronregistraties dienen verplicht te zijn om de ‘authentieke’ gegevens bij ontstaan en wijzigingen daarvan onmiddellijk en binnen de kortst mogelijke termijn door te geven aan de verantwoordelijke voor de authentieke registratie waartoe deze gegevens behoren.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 13.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 15 wetsvoorstel Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken; artt. 55, 56 en 65 Wet GBA.
- De verantwoordelijke voor de bronnen dient de plicht te hebben om bij ieder verzoek betreffende de juistheid en actualiteit van gegevens binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 11 en 36.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 4:13.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 40 GBA.

7 Domein II: De gebruikers

In dit onderdeel wordt, in aanvulling op de vorige hoofdstukken, specifiek ingegaan op de te regelen elementen van een stelsel van authentieke registraties betreffende het gebruik van authentieke gegevens door de gebruikers voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak of taken.

De opzet daarbij is dat per te regelen element uit onderstaand schema geanalyseerd zal worden wat geregeld dient te worden. Per onderdeel zal aangegeven worden welke in paragraaf 2.1 geformuleerde uitgangspunten daarbij van belang zijn en welke in paragraaf 3.1.3 geformuleerde (deel) vragen een rol spelen.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een agenda voor regulering. Deze agenda bevat een opsomming van de normen die voor regulering in aanmerking komen. Bij die verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering van die norm als achtergrond en voorbeeld gebruikt kunnen worden.



7.1 Implicaties van authentieke gegevens voor gebruikers

Vanuit een strikt juridisch oogpunt gezien zijn de implicaties van authentieke gegevens en het verplicht gebruik daarvan voor de gebruikers vrij beperkt. Geconcludeerd is immers dat een niet onbelangrijk deel van de handeling van

gebruikers reeds geregeld en genormeerd is door de Wbp en de Awb en slechts voor een deel specifiek zal zien op het gebruik van authentieke gegevens.

De belangrijkste implicatie van de regeling van authentieke gegevens voor gebruikers is dat zij een autorisatie nodig zullen hebben. Deze autorisaties komen hieronder dan ook aan de orde. Andere implicaties zijn dat, alhoewel een gebruiker verantwoordelijke in de zin de Wet bescherming persoonsgegevens is en ook blijft, de gebruiker bij authentieke gegevens niet de 'echte' verantwoordelijke is voor de juistheid en actualiteit van authentieke gegevens. Dat is immers degene die verantwoordelijk is voor de desbetreffende authentieke registratie. De gebruiker moet het gegeven gebruiken en hoeft dit bij het gebruik niet verder te onderzoeken. Wel zal een gebruiker, als bij het gebruik twijfels rijzen over de juistheid dit in bepaalde gevallen dienen te melden aan de verantwoordelijke voor de authentieke registratie. De gebruiker zal bij twijfels over authentieke gegevens dan ook zelf geen beslissing meer mogen en moeten nemen over een eventuele wijziging van gegevens, maar contact op dienen te nemen met degene die verantwoordelijk is voor die authentieke registratie waar het authentieke gegeven aan is toegewezen.

7.2 Aanwijzen gebruikers

Uitgangspunten:

- U-6. Duidelijk dient te zijn waarvoor de gegevens gebruikt kunnen en/of moeten worden.

Vragen:

- Welke instanties zijn betrokken bij het gebruik van de gegevens?

Vele organisaties en instanties vervullen publiekrechtelijke taken. Het zal dan ook niet altijd even eenvoudig zijn om de categorieën van gebruikers te omschrijven anders dan als organisaties die publiekrechtelijke taken uitvoeren, laat staan dat het altijd goed mogelijk zal zijn om al deze organisaties op te sommen. Alhoewel het niet specifiek bij of krachtens wet benoemen van de ontvangers van gegevens, mede vanuit regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, onwenselijk is, kan het benoemen (toch) achterwege blijven omdat het gemis daaraan in het kader van verplichte autorisaties geheel gerepareerd kan worden. Voorwaarde is wel dat bepaald wordt dat enkel geautoriseerde gebruikers gegevens uit een authentieke registratie kunnen ontvangen. Er is geen dwingende noodzaak om de ontvangers bij of krachtens de wet voor de authentieke registratie te omschrijven.

7.3 Autoriseren van gebruikers

Uitgangspunten:

- U-6. Duidelijk dient te zijn waarvoor de gegevens gebruikt kunnen en/of moeten worden;
- U-7. De wijze waarop de gegevens toegankelijk zijn is van invloed op het (verplicht) gebruik omdat in alle gevallen een adequate dienstverlening of taakuitvoering voorop staat (een netwerk dat op berichtenverkeer gebaseerd is, is dan ook minder geschikt voor diensten of taken waarbij de uitvoering daarvan real-time toegang tot de authentieke gegevens vereist).

Vragen:

- Wat is het doel en wat is het gebruik van de in de registratie opgenomen gegevens?

7.3.1 Algemeen

In dit onderdeel wordt het begrip autorisatie gebruikt. Hiermee wordt aangegeven dat er één of andere vorm van regeling dient te zijn tussen de gebruiker en de verantwoordelijke voor een authentieke registratie. Zeker bij het verkrijgen van persoonsgegevens zal dit een rol spelen. Het gebruik van het begrip autorisatie neemt natuurlijk niet weg dat in bepaalde gevallen een individuele regeling (autorisatie) tussen gebruiker en verantwoordelijk minder voor de hand zal liggen. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als de authentieke registratie tevens een openbare registratie is en de authentieke gegevens tevens openbare gegevens zijn.

De algemene norm zal zijn dat alleen verstrekt wordt aan geautoriseerde gebruikers (gebruikers met wie een regeling over het gebruik getroffen is). Door de voorwaarde op te nemen dat enkel aan geautoriseerden verstrekt wordt, ontstaat de mogelijkheid om allerlei eisen en voorwaarden te stellen aan gebruikers. Die kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op beveiliging of op de wijze van communicatie en de daarbij te gebruiken protocollen. Een andere belangrijke reden om enkel aan geautoriseerden te verstrekken is dat daarmee de doelbinding gehandhaafd kan worden. Een bijkomend voordeel van verplichte autorisaties is dat een aantal onderwerpen dan niet in de regeling betreffende authentieke registraties zelf opgenomen dienen te worden. Zoals hierboven gezegd, is het vaak niet mogelijk om vooraf aan te geven welke gebruikers gegevens mogen ontvangen. Vele organisaties en instanties vervullen immers publiekrechtelijke taken. Kortom, er zijn drie mogelijkheden en voordelen van verplichte autorisaties: het kunnen stellen van voorwaarden, doelbinding handhaven en het niet belasten van regelgeving.

Gebruikers zullen dus verplicht zijn een autorisatie aan te vragen (een regeling te treffen met de verantwoordelijke voor de authentieke registratie waaruit de gebruiker gegevens zal ontvangen). Gebruikers zijn voor de uitvoering van

publiekrechtelijke taken immers verplicht authentieke gegevens te gebruiken. Uiteraard wordt in de autorisatie vermeld welke authentieke gegevens ontvangen mogen worden.

7.3.2 Autoriseren voor bepaald gebruik?

Uiteraard geldt de autorisatie voor gebruik bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. De gegevens mogen dus niet voor andere taken gebruikt worden. Bij organisaties die enkel publiekrechtelijke taken uitvoeren ligt dat eenvoudiger dan bij organisaties die ook private taken uitvoeren, zoals bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders. Zeker in dit laatste geval zal de publiekrechtelijke taak in bepaalde gevallen in de autorisatie omschreven dienen te worden.

Het is wel noodzakelijk het verstrekken van gegevens en de autorisatie altijd te verbinden aan taken verbandhoudende met het object van registratie. Dit houdt verband met het feit dat je gegevens krijgt die van de verantwoordelijke van de bevroegde authentieke registratie zelf zijn (zijn eigen authentieke gegevens), maar men daarbij tegelijkertijd ook authentieke gegevens van een andere verantwoordelijke kan verkrijgen. Dit is het geval als bepaalde gegevens van die andere verantwoordelijke in de authentieke registratie zijn opgenomen en in samenhang met 'eigen' gegevens verstrekt worden aan de gebruiker.

Een voorbeeld: als een gebruiker gegevens wil hebben over een perceel, dan krijgt hij die dus uit de perceelsregistratie.⁴⁹ De gebruiker ontvangt dan ook gegevens over wie eigenaar is. Als dat een natuurlijk persoon is, krijgt de gebruiker derhalve (indirect) authentieke gegevens uit de registratie van natuurlijke personen.⁵⁰ Die gegevens hoeft men dan niet uit de registratie van natuurlijke personen zelf te halen, maar krijgt men als aanvullende gegevens uit de perceelregistratie. Een autorisatie voor bijvoorbeeld de perceelregistratie betekent dus min of meer automatisch een autorisatie voor die authentieke gegevens over natuurlijke personen die (ook) in de perceelsregistratie vermeld staan.

Om met betrekking tot gegevens over natuurlijke personen die uit de perceelregistratie verkregen worden geautoriseerd te zijn, hoeft een gebruiker geen (afzonderlijke) autorisatie van de verantwoordelijke van de registratie van natuurlijke personen. Dat zou nagenoeg onwerkbaar worden. Immers, daartoe zou een opeenstapeling van autorisaties nodig zijn.

Deze wijze van, om het zo te zeggen, indirect autoriseren tot het verkrijgen van gegevens over natuurlijke personen heeft als risico dat gebruikers die niet in aanmerking komen voor autorisatie tot de registratie van natuurlijke personen, maar wel tot autorisatie tot de perceelregistratie, via de omweg van de perceelregistratie toch gegevens over natuurlijke personen krijgen en kunnen gebruiken. Door de autorisatie tot de perceelregistratie te beperken tot gebruik voor publiekrechtelijke taken ten aanzien van het object van registratie (het perceel), kan deze 'achterdeur' van oneigenlijk gebruik juridisch gepareerd worden.

⁴⁹ Volgens de huidige plannen zal dat het Kadaster worden.

⁵⁰ Volgens de huidige plannen zal dat de GBA worden.

7.3.3 Autoriseren zelfs van personen?

De autorisatie geldt ten behoeve van een organisatie en voor bepaald gebruik voor publiekrechtelijke taken. Er zou een derde niveau van autorisatie verplicht kunnen zijn, namelijk dat de verantwoordelijke voor een authentieke registratie ook de personen die bij de gebruiker de gegevens mogen opvragen autoriseert. Een dergelijke vergaande autorisatie komt waarschijnlijk alleen in aanmerking als de authentieke gegevens een (zeer) bijzonder karakter hebben of als de verkrijgende organisatie vele verschillende taken uitvoert waarvan maar een (zeer) klein deel publiekrechtelijke taken zijn.

Het ook autoriseren van personen veronderstelt wel dat er bij de gebruiker sprake is van een vrij strikte functiescheiding. Maar dit is een vereiste dat niet via de regeling van authentieke registraties kan worden opgelegd. Als bestaande wetgeving aangaande de gebruiker een dergelijke functiescheiding wel al vereist, dan is het autoriseren van personen mogelijk.

In de regeling betreffende authentieke registraties zou wel geregeld kunnen worden dat aan een autorisatie de voorwaarde verbonden kan worden dat in geval van misbruik de autorisatie vervalt en slechts (opnieuw) verleend kan worden op het niveau van personen bij de gebruiker.

7.3.4 Verkrijgen en voorwaarden

Uit het voorgaande volgt dat autorisaties verplicht zijn en dat alleen aan geautoriseerde gebruikers wordt verstrekt. Een belangrijke reden voor deze norm is dat dan ook diverse nadere voorwaarden aan het gebruik gesteld kunnen worden. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld gaan over beveiliging, over communicatieprotocollen, over technische vereisten, over de mogelijkheden van controle, over het blokkeren bij misbruik en eventueel over het intrekken van een autorisatie bij misbruik. Als een autorisatie echter wegens misbruik wordt ingetrokken, dan is de gebruiker, om het zo maar te zeggen, overigens slecht af. De gebruiker is immers verplicht om authentieke gegevens te gebruiken en moet dus wel een autorisatie hebben. Mede vanwege het uitgangspunt van het verplichte gebruik van authentieke gegevens, zal het intrekken van autorisaties bij misbruik niet tot de reële opties behoren.

De vormen van autorisatie hangen samen met de wijze waarop gegevensverkeer plaats kan vinden. Dit kan, zoals gezegd, middels 'vraag en antwoord', middels verificatie of middels eenzijdige berichtgeving door de verantwoordelijke voor de authentieke registratie aan de gebruiker. Bij deze laatste vorm zal er in de praktijk sprake zijn van een abonnement om automatisch nieuwe authentieke gegevens of wijzigingen daarvan te ontvangen.

Een juridische aspect dat bij abonnementen speelt, is dat een abonnement uiteraard veronderstelt dat de gebruikers de gegevens zelfstandig mogen opslaan voor toekomstig gebruik. Voor dezelfde doelen worden dus op (heel) veel verschillende plaatsen authentieke gegevens geregistreerd. Er lijken geen zwaarwegende juridisch argumenten te zijn om daarom een abonnementsstructuur en ideeën over abonnementen niet mogelijk te maken. Of een gebruiker al dan niet gegevens mag opslaan om later zelf te gebruiken voor publiekrechtelijke taken, zal

wel afhankelijk kunnen zijn van de voorwaarde of die gebruiker een abonnement neemt of niet. Als er geen abonnement is, dan kan bijvoorbeeld de voorwaarde gesteld worden dat gegevens niet hergebruikt mogen worden zonder voorafgaande verificatie.

Wat zijn de voor- en nadelen van een abonnement? Voor de gebruiker is het voordeel van een abonnement dat hij weinig bevestigingen hoeft te doen. Een ander voordeel is dat hij de authentieke gegevens zelf in een eigen registratie kan opslaan en intern voor publiekrechtelijke taken kan gebruiken. Echter, door de doelbindingsbeperking van authentieke gegevens - dat gegevens alleen worden verkregen voor publiekrechtelijke taken waartoe men geautoriseerd is - ontstaat het lastige punt dat ook bij abonnementen een dergelijke autorisatievoorwaarde dient te bestaan. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat men door een abonnement te nemen en zelf de gegevens te bewaren de autorisatievoorwaarden zou kunnen omzeilen. Een nadeel van abonnementen is het probleem van autorisaties en het verdere gebruik. Een nadeel voor de gebruiker zou kunnen zijn dat er bij een abonnement een soort tijdsverschil ontstaat: dat het bij abonnementen enige tijd duurt voordat wijzigingen worden ontvangen. Een dergelijk tijdsverschil zal niet bestaan bij het real-time kunnen bevestigen van een authentieke registratie.

Een voordeel van abonnementen kan weer wel zijn dat als een gebruiker geheel afhankelijk is van 'vraag en antwoord', er in het algemeen een bepaalde periode verstrijkt tussen het opvragen van de gegevens en het daadwerkelijk gebruiken daarvan. In die periode kunnen gegevens wijzigen. Bij een abonnement ontvangt de gebruiker die wijzigingen automatisch

Als er geen abonnement voor de gebruiker is, dan zou het mogelijke probleem van wijzigingen van het gegeven in de periode tussen 'vraag en antwoord' en het daadwerkelijk gebruik enigszins opgevangen kunnen worden door in de autorisatie voor 'vraag en antwoord' een soort uiterste houdbaarheidsdatum op te nemen. Dit is echter niet altijd eenvoudig. Want wat is een uiterste houdbaarheidsdatum? Is dat een week, een maand? Bij een dergelijke houdbaarheidsdatum dient ook bedacht te worden dat bij een goed werkend stelsel van authentieke registraties de authentieke gegevens (op termijn), als aan de opzet wordt voldaan, slechts aan relatief weinig wijzigingen onderhevig zullen zijn.

7.4 Verplicht gebruik (gegeven bij gebruik gelijk aan het authentiek gegeven)

Uitgangspunten:

- U-1. Een authentieke registratie is een specifiek als authentieke registratie aangewezen/benoemde registratie en geldt voor gebruikers als de bronregistratie van specifiek benoemde authentieke gegevens;
- U-8. Een gebruiker (degene die de authentieke gegevens gebruikt voor de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak) kan vertrouwen op de authentieke gegevens die afkomstig zijn uit de bij die authentieke gegevens behorende authentieke (bron)registratie;
- U-10. Een gebruiker kan ook vertrouwen op authentieke gegevens die

gelijktijdig uit een authentieke registratie (een andere dan de officiële bronregistratie) verkregen zijn tezamen met authentieke gegevens waarvoor de 'bevraagde' authentieke registratie wel de bronregistratie is.

Vragen:

- Dienen gebruikers de verkregen gegevens nog op juistheid te onderzoeken en welke regels zijn nodig om het antwoord op deze vraag vorm te geven?

Een al eerder aan de orde geweest onderwerp en tevens één van de belangrijke uitgangspunten van de stroomlijning van basisgegevens, is dat gebruikers bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken verplicht (zouden moeten) zijn authentieke gegevens te gebruiken. Zulks dan misschien nog niet zozeer omdat de authentieke gegevens (volledig) juist en accuraat zijn, maar dan in ieder geval om er voor te zorgen dat als de overheid gegevens over een bepaald object van registratie gebruikt, in alle gevallen in ieder geval hetzelfde gegeven gebruikt wordt.

Zoals gezegd is het niet goed mogelijk om organen en organisaties bij de uitvoering van publiekrechtelijk taken te verplichten daarvoor altijd authentieke gegevens uit een authentieke registratie op te vragen. Bij een dergelijke verplichting zou er geen ruimte meer zijn voor eigen opslag door de gebruiker voor later gebruik. Abonnementen zouden in dat geval ook geen bestaansrecht meer hebben. De norm zal dus zijn dat gebruikers bij het gebruik van gegevens die tevens als authentiek zijn aangewezen, dát gegeven voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken moeten gebruiken wat op het daadwerkelijke moment van gebruik gelijk is aan het gegeven zoals dat opgenomen is in de authentieke registratie.

7.5 Terugmelden

Uitgangspunten:

- U-1. Een authentieke registratie is een specifiek als authentieke registratie aangewezen/benoemde registratie en geldt voor gebruikers als de bronregistratie van specifiek benoemde authentieke gegevens;
- U-8. Een gebruiker (degene die de authentieke gegevens gebruikt voor de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak) kan vertrouwen op de authentieke gegevens die afkomstig zijn uit de bij die authentieke gegevens behorende authentieke (bron)registratie;
- U-10. Een gebruiker kan ook vertrouwen op authentieke gegevens die gelijktijdig uit een authentieke registratie (een andere dan de officiële bronregistratie) verkregen zijn tezamen met authentieke gegevens waarvoor de 'bevraagde' authentieke registratie wel de bronregistratie is.

Vragen:

- Dienen gebruikers de verkregen gegevens nog op juistheid te onderzoeken en welke regels zijn nodig om het antwoord op deze vraag vorm te geven?
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de gebruikers hierin

een rol?

Een belangrijk onderdeel waarover duidelijkheid dient te bestaan, is wat er moet of kan gebeuren als de authentieke gegevens bij het gebruik mogelijk toch niet juist blijken te zijn. Het gaat dan om de situatie dat een gebruiker van authentieke gegevens bij het gebruik geconfronteerd wordt met ‘problemen’ ten aanzien van de juistheid. Anders geformuleerd komt dit op het volgende neer: alhoewel een gebruiker authentieke gegevens als juist mag beschouwen en geen onderzoek behoeft te doen, kampt men met een probleem wanneer er toch een situatie ontstaat dat de gebruiker niet langer van de juistheid uit mag gaan. En wat dan?

Als criteria voor het moment waarop een gebruiker niet langer van de juistheid van een gegeven uit mag gaan, kan de volgende opsomming gegeven worden:

- Er wordt gemeld dat de gegevens niet kloppen;
- De gebruiker komt tot de conclusie dat niet is uitgesloten dat de gegevens niet kloppen;
- De gebruiker komt tot de conclusie dan aannemelijk is dat de gegevens niet kloppen;
- De gebruiker komt tot de conclusie dat er vanuit gegaan kan worden dat de gegevens niet kloppen;
- De gebruiker wordt met (schijnbaar onomstotelijk) bewijs geconfronteerd dat de gegevens niet kloppen.

Variaties hierop zijn de volgende situaties:

- De gebruiker komt tot de conclusie dat aannemelijk is dat een terugmelding of correctieverzoek tot wijziging van de gegevens zal leiden;
- De gebruiker komt tot de conclusie dat een terugmelding of correctieverzoek (hoogst)waarschijnlijk tot wijziging zal leiden.

In al deze gevallen spelen dan twee hoofdvragen:

- Dient de gebruiker een melding te doen aan de verantwoordelijke?;
- Mag de gebruiker de van de verantwoordelijke verkregen gegevens nog wel gebruiken?

De vraag is derhalve in welke van bovenstaande situaties terugmelding plaats moet vinden of plaats kan vinden. Deze vraag speelt tegen de achtergrond dat een verantwoordelijke verplicht is een terugmelding te onderzoeken. Als norm voor terugmelding komt in aanmerking dat terugmelden verplicht is als de gebruiker tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot wijziging van de gegevens zal leiden. In ‘mindere’ gevallen van onjuistheid kan de gebruiker de betrokkene/het object van registratie wijzen op het correctierecht.

Alle gebruikers zullen verplicht dienen te zijn terugmeldingen te doen. Het verhoudt zich zeer slecht met de uitgangspunten van het stelsel en met name met het uitgangspunt van een zelfreinigend stelsel dat alleen bepaalde gebruikers die verplichting hebben. In de praktijk zal het opleggen van een terugmeldplicht aan alle gebruikers waarschijnlijk geen groot probleem zijn omdat er een sterke koppeling is tussen twijfel over de juistheid en de bron van het 'betwijfelde' authentieke gegeven. Er zijn in de praktijk vaak maar enkele gebruikers die veelvuldig de beschikking over (andere) broninformatie zullen hebben. En ook als het zelfreinigend vermogen van het stelsel inderdaad goed werkt, zal een terugmeldverplichting geen grote problemen behoeven te geven omdat het aantal meldingen dan in de loop van de tijd als vanzelf zal moeten afnemen.

De norm dat terugmelden verplicht is als de gebruiker tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot wijziging van de gegevens zal leiden, lijkt een (zeer) vage norm. Toch zal dit in de praktijk meevallen omdat authentieke gegevens immers, zoals we hiervoor al constateerden, altijd een vastgelegde bron dienen te hebben. Een authentiek gegeven kan ons inziens slechts in een authentieke registratie opgenomen worden als daarbij een bron wordt vermeld. Er zal dus alleen voldoende twijfel zijn om een terugmelding te rechtvaardigen als aannemelijk is dat de vermelde bron of onjuist is, of als er een bron aanwezig is met een hogere rangorde dan de thans gebruikte bron.

Een vraag enigszins terzijde is of als bij het gebruik duidelijk wordt dat er weliswaar een bron van hogere rangorde is maar het gegeven daardoor niet wijzigt, ook in dit geval terugmelding verplicht is. Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. Terugmelden is ook dan noodzakelijk voor een goede werking van het stelsel gebaseerd op een zo juist mogelijk authentiek gegeven en de daarbij behorende bronnen. Een dergelijke terugmelding heeft overigens geen invloed op het gebruik van het authentieke gegeven.

Omdat kwesties over twijfel aan de juistheid zo sterk verbonden zijn met de bron van de gegevens, is het wenselijk om bij authentieke gegevens als statusgegeven altijd de bron te vermelden. Als de bron altijd als status wordt vermeld, is het voor de gebruiker beter mogelijk om een inschatting van de mogelijke onjuistheid te maken. Dit vermelden van het statusgegeven over de bron kan echter op grote praktische bezwaren stuiten. Ingeval de bron niet als status vermeld wordt, zullen de gebruikers de mogelijkheid moeten hebben om aan de verantwoordelijke informatie over de bron op te vragen. De authentieke registratiehouder is dan verplicht de broninformatie te verstrekken.

Er zullen gevallen van mogelijke twijfel aan de juistheid van authentieke gegevens zijn waarbij het object van registratie degene is die de gebruiker op de (mogelijke) onjuistheid wijst. Als de bron voor het bestreden authentieke gegeven het object van registratie zelf is, betekent de twijfel aan de juistheid waarschijnlijk tevens dat het object de gegevens niet goed heeft aangeleverd of wijzigingen niet heeft door gegeven. In dat geval kan bepaald worden dat terugmelding niet verplicht is omdat het object van registratie aan de eigen verplichtingen had dienen te voldoen. Een andere punt dat bij de afweging of teruggemeld dient te worden kan spelen is de mogelijkheid om het object van registratie op het correctierecht te wijzen.

Kortom, in de praktijk zal de open norm dat terugmelden verplicht is, als aannemelijk is dat de melding tot wijziging zal leiden, niet voor onoverkomelijke problemen aanleiding behoeven te geven.

Men zou nog de vraag kunnen stellen wat er dient te geschieden in het geval dat (op een later tijdstip) duidelijk wordt dat er een gebruiker was voor wie duidelijk had moeten zijn dat hij een terugmelding had moeten doen en dit niet heeft gedaan. Wat dan dient te geschieden hangt sterk af van de feitelijke situatie. Een dergelijk geval zal zich immers alleen voordoen en problematisch zijn als er inderdaad op een later tijdstip teruggemeld wordt of als het gegeven wordt gewijzigd. Als dan op dat latere tijdstip duidelijk is dat er een gebruiker was die eerder had dienen terug te melden en in de tijd tussen het moment dat de eerdere gebruiker had moeten terugmelden en het moment van wijziging schade is opgetreden die bij tijdige terugmelding hoogstwaarschijnlijk vermeden had kunnen worden. Nog los van de vraag of dergelijke situaties zich inderdaad voor zullen doen, behoeft een dergelijk geval geen regeling in het kader van de verplichtingen van gebruikers. Er is immers een strikt onderscheid tussen verplichtingen en verantwoordelijkheden enerzijds en aansprakelijkheid anderzijds. Aansprakelijkheid komt in paragraaf 8 aan de orde.

7.6 Authentieke gegevens met status 'in onderzoek'

Uitgangspunten:

- U-1. Een authentieke registratie is een specifiek als authentieke registratie aangewezen/benoemde registratie en geldt voor gebruikers als de bronregistratie van specifiek benoemde authentieke gegevens;
- U-8. Een gebruiker (degene die de authentieke gegevens gebruikt voor de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak) kan vertrouwen op de authentieke gegevens die afkomstig zijn uit de bij die authentieke gegevens behorende authentieke (bron)registratie;
- U-10. Een gebruiker kan ook vertrouwen op authentieke gegevens die gelijktijdig uit een authentieke registratie (een andere dan de officiële bronregistratie) verkregen zijn tezamen met authentieke gegevens waarvoor de 'bevraagde' authentieke registratie wel de bronregistratie is.

Vragen:

- Dienen gebruikers de verkregen gegevens nog op juistheid te onderzoeken en welke regels zijn nodig om het antwoord op deze vraag vorm te geven?
- Op welke wijze wordt de juistheid gewaarborgd? Spelen de gebruikers hierin een rol?
- Zijn de gegevens of een deel van de gegevens authentiek in de zin dat ze als 'juist' beschouwd kunnen worden en wat als bij de gebruiker het tegendeel blijkt? Hoeverre heeft dit invloed op de mogelijkheid om de gegevens hangende een correctieprocedure te gebruiken?

7.6.1 Algemene mogelijkheden en verplichtingen voor gebruikers

Zodra een verantwoordelijke voor een authentieke registratie een terugmelding of een verzoek om correctie heeft ontvangen, zal deze het statusgegeven ‘in onderzoek’ dienen te verbinden aan het authentieke gegeven waar de terugmelding of het correctieverzoek betrekking op heeft. De verantwoordelijke zal dan ook bij iedere verstrekking van het gegeven deze status dienen te vermelden. Ook aan de gebruikers die een abonnement hebben zal het statusgegeven ‘in onderzoek’ doorgegeven dienen te worden.

Gebruikers zullen dan ook soms geconfronteerd worden met een gegeven voorzien van de status ‘in onderzoek’. Deze status betekent dan dat niet meer (volledig) op de juistheid van het gegeven vertrouwd kan worden. Voor gebruiker treedt de vraag naar voren of hij een gegeven met de status ‘in onderzoek’ nog mag gebruiken. In dit geval menen we dat er dan een aantal algemene alternatieven zijn:

- Het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ mag niet (meer) gebruikt worden totdat de verantwoordelijke een en ander heeft onderzocht en beslist heeft of de gegevens al dan niet gewijzigd worden;
- Het authentieke gegeven met status ‘in onderzoek’ mag gebruikt worden, maar de gebruiker dient dan in te staan voor eventuele nadelige gevolgen als later blijkt dat het ‘verkeerde’ gegeven gebruikt is (het gegeven wordt tijdens het onderzoek door de verantwoordelijke gewijzigd). Als het gegeven niet gewijzigd wordt, zullen er geen nadelige gevolgen zijn omdat achteraf blijkt dat toch het ‘juiste’ gegeven gebruikt was;
- De gebruiker mag in plaats van het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ een ander gegeven gebruiken (bijvoorbeeld de gevraagde wijziging van het authentieke gegeven). Ook dan dient de gebruiker in te staan voor eventuele nadelige gevolgen als later blijkt dat het ‘verkeerde’ gegeven gebruikt is;
- Het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ moet gebruikt worden, maar dan zal de verantwoordelijke voor dat gegeven in dienen te staan voor eventuele nadelige gevolgen als later blijkt dat het ‘verkeerde’ gegeven gebruikt is (het gegeven wordt tijdens het onderzoek door de verantwoordelijke gewijzigd). Als het gegeven niet gewijzigd wordt, zullen er geen nadelige gevolgen zijn omdat achteraf blijkt dat toch het ‘juiste’ gegeven gebruikt was;
- De gebruiker kan besluiten om de handeling of het besluit waarvoor het authentieke gegeven met de ‘status’ in onderzoek gebruikt wordt, op te schorten tot het moment dat de verantwoordelijke een beslissing genomen heeft aangaande het gegeven.

In de gevallen waarin later blijkt dat de gebruiker het ‘verkeerde’ authentieke gegeven heeft gebruikt, zal bezien dienen te worden of en in hoeverre de handeling of het besluit waarbij dit ‘verkeerde’ gegeven gebruikt is, herzien dient te worden.

Het is niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welk van bovenstaande alternatieven gevolgd dient te worden. Welk alternatief de voorkeur verdient zal immers zowel afhangen van de vraag of het gegeven inhoudelijk van invloed is op

de handeling of beslissing, als van de vraag of gebruik van het ‘verkeerde’ gegeven al dan niet tot ernstige of onomkeerbare gevolgen leidt. Uiteraard speelt daarbij ook het concrete doel waarvoor gegevens gebruikt worden een rol.

Wel kan gesteld worden dat de verplichtingen die op gebruikers rusten in de situatie dat gegevens ‘in onderzoek’ gebruikt worden, alleen noodzakelijk zijn als ze gebruikt worden bij besluiten in de zin van de Awb. In andere gevallen heeft de handeling of beslissing immers geen rechtsgevolg (zou er wel rechtsgevolg zijn, dan zou het een Awb-besluit zijn).

7.6.2 Is het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ van invloed op de handeling of beslissing?

Ten aanzien van de vraag of het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ inhoudelijk van invloed is op de handeling of de beslissing, zijn er in theorie drie antwoorden mogelijk:

- De status ‘in onderzoek’ is niet van invloed op de handeling of de beslissing die genomen gaat worden;
- De status ‘in onderzoek’ is wel van invloed op de handeling of beslissing;
- Het is voor de gebruiker onduidelijk of de status ‘in onderzoek’ van invloed is.

Deze laatste categorie, misschien is de status ‘in onderzoek’ van invloed en misschien ook niet, kan in juridische zin eigenlijk niet voorkomen. Het dient dus zo te zijn dat de gebruiker constateert dat de status ‘in onderzoek’ niet van invloed is dan wel dat het wel inhoudelijk van invloed is. In de gevallen dat de gebruiker het (nog) niet weet of nog niet kan vaststellen, dient de gebruiker de mogelijkheid te hebben om bij de verantwoordelijke voor het gegeven nadere informatie op te vragen. De authentieke registratiehouder zal dan verplicht (moeten) zijn om informatie over het onderzoek te verstrekken.

We illustreren dit met een voorbeeld: bij het recht op kinderbijslag is een foute spelling van de voornaam niet van invloed op de beslissing, maar een foute geboortedatum is mogelijk wel van invloed op de beslissing. Kinderbijslag wordt immers toegekend per kwartaal. Kwartaalgrenzen zijn bepalend voor het recht op kinderbijslag. Als er tussen het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ en het mogelijke alternatief een kwartaalgrens ligt, is de geboortedatum dus van invloed op de beslissing. Als er tussen het authentiek gegeven met de status ‘in onderzoek’ en het alternatief echter geen kwartaalgrens ligt, is het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ niet van invloed op de beslissing. Als uit informatie van de verantwoordelijke voor het authentieke gegeven dan ook blijkt dat tussen het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ en de voorgestelde correctiedatum geen kwartaalgrens ligt, dan is het mogelijk ‘foute’ authentieke gegeven niet van invloed op de beslissing.

Concluderend: in de juridische werkelijkheid is een authentiek gegeven van invloed, of niet van invloed. De verantwoordelijke voor het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ is verplicht de gebruiker desgevraagd informatie te verstrekken over het onderzoek.

7.6.2.1 Het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ is *niet* van invloed op de handeling of beslissing

In de situatie dat de gebruiker vaststelt, eventueel na het opvragen van nadere informatie bij de verantwoordelijke voor het authentieke gegeven ‘in onderzoek’, dat het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ niet van invloed is op de handeling of de beslissing, zijn er in theorie drie mogelijkheden:

- De handeling of beslissing wordt opgeschort;
- De beslissing wordt genomen met gebruikmaking van het authentieke gegeven ‘in onderzoek’;
- De beslissing wordt genomen met gebruik van een ander gegeven.

De laatste mogelijkheid, het beslissen op basis van een ander gegeven dan het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ is onwenselijk. Immers, er is vastgesteld dat het gegeven niet van invloed is op de beslissing en de gedachte van authentieke gegevens is dat die (verplicht) gebruikt worden. De gebruiker zal in dat geval dus niet de vrijheid moeten hebben om zelf het te gebruiken gegeven te kiezen.

We concluderen dat hier twee normen te formuleren zijn. Gesteld kan allereerst worden dat in geval het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ niet van invloed is op de handeling of de te nemen beslissing en de beslissing of de handeling wordt verricht, dit enkel en alleen op basis van het authentieke gegeven in onderzoek dient te geschieden.

Een tweede norm is dat als een beslissing genomen wordt op basis van een authentiek gegeven met de status ‘in onderzoek’, zulks in de beslissing wordt vermeld. Er dient dus vermeld te worden dat er in de beslissing een gegeven opgenomen is dat de status ‘in onderzoek’ heeft, maar dat het niet relevant is voor de handeling. Deze norm is van belang omdat als een dergelijke vermelding niet plaatsvindt er later een bronnenprobleem of een repetiterende correctie- of terugmeldingskwestie kan ontstaan. Immers, er is dan een ‘officieel’ document met mogelijk ‘verkeerde’ authentieke gegevens.

Een volgende vraag is of indien vastgesteld wordt dat een gegeven niet van invloed is op de beslissing, een gebruiker bevoegd is of zou moeten zijn om de handeling of de beslissing op te schorten. We menen dat er geen reden lijkt te zijn om een bevoegdheid te verlenen op te schorten. Het gegeven is immers niet van invloed. Er lijkt echter ook onvoldoende reden te zijn om een verbod op opschorting te geven. De reden hiervoor is dat al eerder in dit rapport is voorgesteld om de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren voor zover deze thans nog niet van toepassing is. De Awb kent termijnen. Het opschorten zal er in de praktijk dus toe leiden dat de verzoeker een negatieve beschikking krijgt en daar bezwaar tegen kan maken. Kortom, ook wat dit aspect betreft hoeft er geen nadere regeling te komen.

Samenvattend: Als de gebruiker vaststelt dat het authentieke gegeven met status ‘in onderzoek’ niet van invloed is op de beslissing dan zal hij twee verplichtingen hebben.

- Als de gebruiker beslist, dient dat met gebruikmaking van het authentiek gegeven ‘in onderzoek’ te geschieden;
- In dit geval dient de gebruiker in de beslissing of de handeling te vermelden dat een gegeven ‘in onderzoek’ is gebruikt en tevens dat het gegeven inhoudelijk niet van belang is voor de beslissing.

7.6.2.2 Het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ is *wel* van invloed op de handeling of beslissing

In de situatie dat de gebruiker heeft vastgesteld dat het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ wel inhoudelijk van invloed is op de handeling of beslissing, zijn er eveneens drie mogelijkheden:

- De handeling of beslissing wordt opgeschort;
- De beslissing wordt genomen met gebruikmaking van het authentieke gegeven met status ‘in onderzoek’;
- De beslissing wordt genomen met gebruik van een ander gegeven, zo mogelijk de voorgestelde correctie.

Omdat, zoals al gezegd is, de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is of zal zijn, zal in de regeling voor authentieke registraties aan gebruikers de bevoegdheid verleend moeten worden om, ingeval authentieke gegevens die van invloed op de beslissing zijn en die voorzien zijn van de status ‘in onderzoek’, de handeling of de beslissing daarom op te schorten tot de afronding van het onderzoek. Zou een dergelijke bevoegdheid niet bestaan, dan zou een en ander tot een fictieve weigering kunnen leiden.

Een andere vraag is of er een verplichting tot opschorting zou moeten zijn. Dat lijkt niet het geval. Immers, het authentieke gegeven kan wel van invloed zijn op de beslissing, maar als het correctieverzoek wordt afgewezen is er weinig. Er dient dus geen algemene verplichting te zijn om een handeling of beslissing op te schorten omdat bijvoorbeeld in de gevallen waarin het gegeven niet wijzigt er dan ‘ten onrechte’ en onnodig is opgeschort. Een dergelijke opschortingsverplichting kan altijd nog overwogen worden als na enkele jaren bijvoorbeeld zou blijken dat bij alle terugmeldingen en alle correctieverzoeken in 97 % van de gevallen tot wijziging wordt overgegaan.

Het is dus aan de gebruiker om al dan niet op te schorten. In welke gevallen is het aan te bevelen om op te schorten? Vuistregels die bij het al dan niet opschorten gehanteerd kunnen worden zijn dat opschorten in de rede ligt als de beslissing:

- Tot onomkeerbare of niet reparabele gevolgen leidt;
- (Ernstige) schade veroorzaakt ingeval het gegeven wijzigt.

Keren we terug naar het eerder gegeven voorbeeld van de kinderbijslag. Ook als duidelijk is dat bij een bestreden geboortedatum een kwartaalgrens overschreden wordt, is dat op zichzelf onvoldoende reden om verplicht te zijn op te schorten. De enige mogelijkheid is dan immers dat, als het gebruikte gegeven wijzigt, een

kwartaal teveel of een kwartaal te weinig kinderbijslag is toegekend. En dat lijkt toch geen gevolg te zijn dat tot opschorting noodzaakt.

Als niet wordt opgeschort, en er dus een beslissing genomen wordt, bestaat natuurlijk het risico dat ingeval van wijziging de beslissing herzien dient te worden. Dit kan gepareerd worden door de beslissing voorwaardelijk te nemen, namelijk onder de voorwaarde dat het gebruikte gegeven niet alsnog wijzigt

Als de gebruiker besluit (toch) een beslissing te nemen kan dit geschieden aan de hand van het authentieke gegeven 'in onderzoek' of aan de hand van een ander gegeven.

In beide gevallen zal aangegeven dienen te worden wat de status van het gegeven is. Het is aan te bevelen om dan een voorlopige of voorwaardelijke beslissing te nemen. Een optie is om in de gevallen dat een gebruiker er voor kiest een ander gegeven dan het authentieke gegeven 'in onderzoek' te gebruiken, die gebruiker ook te verplichten het bestreden authentieke gegeven te vermelden naast het gegeven dat daadwerkelijk gebruikt wordt.

7.6.3 Na afloop van het onderzoek

Op een bepaald moment zal het onderzoek door de verantwoordelijke voor het authentieke gegeven zijn afgerond en zal de status 'in onderzoek' dus vervallen.

De beëindiging van het onderzoek leidt tot het van rechtswege vervallen van de opschorting. Er was immers opgeschort totdat het onderzoek was afgerond. De opgeschorte beslissing kan dan genomen worden op basis van het 'nieuwe' authentieke gegeven.

In het geval er (toch) een besluit gegeven is, zal het besluit (in de meeste gevallen) herzien dienen te worden als het 'nieuwe' authentieke gegeven afwijkt van het gebruikte gegeven en als blijkt dat zulks van invloed is op de genomen beslissing. Het verdient de voorkeur om gebruikers de verplichting op te leggen het besluit te toetsen aan de nieuwe situatie.

Ten aanzien van de problematiek die samenhangt met de status 'in onderzoek', dient bedacht te worden dat als het stelsel van authentieke registraties en authentieke gegevens inderdaad zelfreinigend zal zijn, de mogelijke problemen bij de status 'in onderzoek' in de toekomst af zouden moeten nemen.

7.7 Agenda

In deze agenda voor normering wordt een opsomming gegeven van de normen die bij de regulering van een authentieke registratie betreffende het gebruik van authentieke gegevens door de gebruikers voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak of taken in ieder geval een plaats dienen te krijgen. Deze normen komen met name voort uit het geformuleerde kabinetsbeleid (par. 1.3), de voor een stelsel van authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens geformuleerde uitgangspunten, definities en criteria (par. 2), uit enkele onderdelen behorende tot het *hoe* van het regelen inzake authentieke registraties (paragrafen 3.1.4, 3.2 en 3.3) en uit de algemene beginselen die bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties geformuleerd kunnen worden

(par. 4). Verder komen ze voort uit hetgeen in dit onderdeel is vermeld en geconcludeerd.

Bij de verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering een rol spelen. Enerzijds gaat het om relevante bepalingen in de Wet bescherming persoonsgegevens en in de Algemene wet bestuursrecht. Anderzijds gaat het om bepalingen die als voorbeeld gebruikt kunnen worden.

7.7.1 Autoriseren van gebruikers

- Bij wet dient geregeld te zijn dat gebruikers verplicht zijn een autorisatie te hebben.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 12 en 13.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 36 Kadasterwet; Afdeling 4 Besluit GBA; Machtiging verkrijgen persoonsgegevens ex. Art. 17, lid 1, Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (oud).
- Bij wet dient geregeld te zijn dat een autorisatie slechts verleend kan worden ten behoeve van de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken van de geautoriseerde in verband met het object van registratie en dat een autorisatie de te ontvangen gegevens omschrijft.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7, 9 en 13.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 5, lid 1, wetsvoorstel Wet documentatie vennootschappen; afdeling 4 Besluit GBA.
- Het moet mogelijk zijn om in de autorisatie voorwaarden te stellen, bijvoorbeeld over het niet verder gebruiken van gegevens voor andere doeleinden, over beveiliging, over communicatieprotocollen, over technische vereisten en controle op het naleven van autorisaties.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 7, 9, 11, 12, 13 en 15.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 36 Kadasterbesluit; Afdeling 4 Besluit GBA.

7.7.2 Terugmelden

- Bij wet dient geregeld te zijn dat gebruikers een terugmeldplicht hebben in de gevallen dat de gebruiker tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot wijziging van de authentieke gegevens zal leiden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 2:5.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 62 Wet GBA.

7.7.3 Authentieke gegevens met status ‘in onderzoek’

- Als een gebruiker een Awb-besluit neemt en daarbij een authentiek gegeven met de status ‘in onderzoek’ wordt gebruikt dat niet van invloed is op de beslissing, dient de gebruiker verplicht te zijn daarbij het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ te gebruiken.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: artt. 1:3, 3:2 en 4:7.

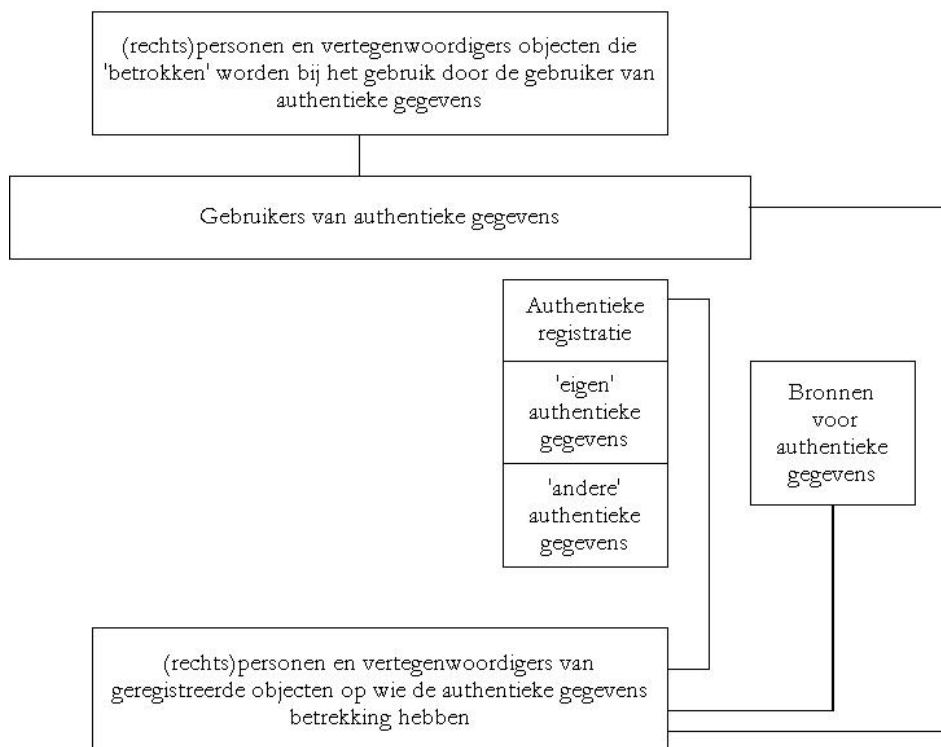
- Als een authentiek gegeven met de status ‘in onderzoek’ in een Awb-besluit wordt gebruikt, dient de gebruiker dit als zodanig te melden. Tevens dient vermeld te worden of het gegeven al dan niet van invloed is op de beslissing. Indien in het geval dat een authentiek gegeven met de status ‘in onderzoek’ van invloed is op de beslissing (toch) een ander gegeven dan het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ wordt gebruikt, dient dit vermeld te worden. Een optie is om in de gevallen dat een gebruiker er voor kiest een ander gegeven dan het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ te gebruiken, die gebruiker ook te verplichten om het bestreden authentiek gegeven ‘in onderzoek’ te vermelden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 11.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: artt. 1:3, 3:2, 3:46 en 1:3.
- Aan gebruikers dient de bevoegdheid verleend te worden om ingeval authentieke gegevens ‘in onderzoek’ van invloed op het Awb-besluit zijn, het besluit om die reden op te schorten tot de afronding van het onderzoek.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: artt. 1:3, 3:4, 4:7, 4:13, 4:15 en 10:44.
 - Voorbeeldbepalingen: art. 69a Bijstandswet.
- Het verdient de voorkeur om gebruikers de verplichting op te leggen het Awb-besluit te toetsen aan de nieuwe situatie in het geval een beslissing genomen is in de periode dat een authentiek gegeven ‘in onderzoek’ was en het ‘nieuwe’ authentieke gegeven afwijkt van het bij de beslissing gebruikte gegeven en tevens blijkt dat zulks van invloed is op het genomen besluit.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Awb: artt. 1:3, 3:30, 4:6 en 4:7.

8 Domein III: Rechtsbescherming en rechten

In dit onderdeel wordt, in aanvulling op de vorige paragrafen, specifiek ingegaan op de te regelen elementen van een stelsel van authentieke registraties betreffende rechtsbescherming en rechten van de objecten van registratie (burgers en organisaties/bedrijven).

De opzet daarbij is dat per te regelen element uit onderstaand schema aangegeven zal worden wat geregeld dient te worden. Per onderdeel zal aangegeven worden welke in paragraaf 2.1 geformuleerde uitgangspunten daarbij van belang zijn en welke in paragraaf 3.1.3 geformuleerde (deel) vragen een rol spelen.

Ook dit onderdeel wordt afgesloten met een agenda voor regulering. Deze agenda bevat een opsomming van de normen die voor regulering in aanmerking komen. Bij die verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering van die norm als achtergrond en voorbeeld gebruikt kunnen worden.



8.1 Wie komen in aanmerking voor rechtsbescherming en rechten?

Uitgangspunten:

- U-9. Omdat gebruikers van authentieke gegevens deze zonder nader onderzoek kunnen gebruiken, dient aandacht besteed te worden aan de regeling van rechtsbescherming en de rechten van betrokkenen omdat zij in de gelegenheid dienen te worden gesteld om aan te geven/aan te tonen dat de gebruikte gegevens (toch) niet juist zijn.

Vragen:

- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?

De objecten van registratie en de in de authentieke registratie vermelde individuele personen komen in aanmerking voor rechtsbescherming en een aantal rechten.

Voor zover authentieke gegevens als persoonsgegevens aan te merken zijn, hebben betrokkenen de aan hen in de Wbp toegekende rechten. Zoals eerder gezegd, dienen de authentieke gegevens, met name ook door de mogelijkheden van herleidbaarheid, aangemerkt te worden als persoonsgegevens. Duidelijk is dat deze Wbp-betrokkenen niet gelijk gesteld kunnen worden met de objecten van registratie. Zo zal bijvoorbeeld een BV een object van registratie zijn, maar geen betrokkene. Duidelijk is dat een BV niet zelf rechten op grond van de Wbp uit kan oefenen. Gelet op het belang van authentieke gegevens en het feit dat de gehele overheid (voor alle publiekrechtelijke taakuitvoering) authentieke gegevens gebruikt, zal ook aan objecten een aantal rechten (kennisneming en correctie) dienen toe te komen. Dit kan gescheiden door in de regeling voor authentieke registratie bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De objecten van registratie en de in authentieke registratie vermelde individuele personen zijn (reeds) belanghebbende in de zin van de Awb.

8.2 Rechtsbescherming bij toegestaan en niet-toegestaan gebruik

Uitgangspunten:

- U-9. Omdat gebruikers van authentieke gegevens deze zonder nader onderzoek kunnen gebruiken, dient aandacht besteed te worden aan de regeling van rechtsbescherming en de rechten van betrokkenen omdat zij in de gelegenheid dienen te worden gesteld om aan te geven/aan te tonen dat de gebruikte gegevens (toch) niet juist zijn.

Vragen:

- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?

Rechtsbescherming wordt hier zo opgevat dat de vraag centraal staat: is het nodig dat aan de objecten van registratie bepaalde voorziening openstaan om te ageren tegen het gebruik van authentieke gegevens? Beperkende factor zal kunnen zijn dat deze voorzieningen alleen openstaan als er schade is opgetreden. Rechtsbescherming in deze opvatting gaat er dan ook vanuit dat er schade is en dat vervolgens bekeken wordt wie aansprakelijk gesteld worden voor de schade. Of anders gezegd, zolang er geen schade optreedt is rechtsbescherming in deze zin niet nodig. De mogelijkheden van schadevergoeding bij een rechtmatige overheidsdaad laten we hier verder dan ook buiten beschouwing.

8.2.1 Aansprakelijkheid

Bij authentieke registraties zal vooral de juistheid of de onjuistheid een rol spelen. Als onjuiste of onvolledige gegevens telkens gebruikt worden, kan behoorlijke schade geleden worden. Dit maakt het bestaan van mogelijkheden tot wijziging en aanpassing van de gegevens van groot belang. Ook is denkbaar dat de informatie op zich juist is, maar desalniettemin inbreuk wordt gemaakt op de privacy van bepaalde personen dan wel dat reputatieschade ontstaat. De schade kan verder zowel worden geleden door andere overheidsinstanties als door particulieren. Bij het vaststellen van aansprakelijkheid is het van belang te bezien om welke relaties het gaat.

De relaties die direct of indirect aan de orde kunnen komen zijn:

- Authentieke registratie - object van registratie;
- Authentieke registratie - gebruiker gegevens;
- Gebruiker gegevens - object van registratie;
- Object van registratie - bron van authentieke gegevens;
- Bron van authentieke gegevens - authentieke registratie;
- Bron van authentieke gegevens - gebruiker van gegevens;
- Authentieke registratie- authentieke registratie.

Binnen een van deze relaties kan bijvoorbeeld sprake zijn van een onrechtmatige verzameling dan wel verstrekking van (persoons)gegevens. Het verzamelen en verstrekken van gegevens kan dan onrechtmatig zijn wanneer het een inbreuk vormt op de privacy van een burger of wanneer de regels over het verwerken van persoonsgegevens overtreden worden.. In verband met aansprakelijkheid voor privacy-schendingen zijn van belang de artt. 49 en 50 Wbp. In art. 49 Wbp wordt een recht op schadevergoeding toegekend wanneer in strijd is gehandeld met de bepalingen van de Wbp. In art. 50 Wbp wordt de mogelijkheid gegeven tot het vorderen van een verbod om te voorkomen dat (nog verder) in strijd met deze wet wordt gehandeld. De bepaling van art. 49 Wbp beoogt – behoudens met het oog op het vereiste van toerekenbaarheid – geen afwijking van het geldende

aansprakelijkheidsrecht. In beginsel zal schending van de verplichtingen uit de Wbp een handelen in strijd met een wettelijke plicht als bedoeld in art. 6:162 lid 2 BW opleveren. Daarbij verdient het opmerking dat de schade bij een inbreuk op de privacy van een burger veelal uit niet-vermogensschade (ook wel immateriële schade) bestaat. Deze schade komt voor vergoeding in aanmerking. Art. 49 lid 2 Wbp bepaalt dat voor andere schade dan vermogensschade een vergoeding naar billijkheid wordt toegekend.

Aansprakelijkheid zal bij authentieke registraties daarnaast (naast de Wbp) voortvloeien uit onrechtmatige daad, zoals die is geregeld in art. 6:162 BW, voor zover over het verstrekken van informatie geen overeenkomst tussen de overheid en een burger is gesloten. De vereisten voor aansprakelijkheid zijn in dit artikel:

- Onrechtmatig handelen (handelen in strijd met de wet, handelen dat inbreuk maakt op een subjectief recht of handelen in strijd met de zorgvuldigheidsnorm);
- Toerekenbaarheid (schuld of toerekening krachtens verkeersopvattingen);
- Causaal verband tussen handelen en schade;
- Relativiteit (de overtreden norm moet strekken ter bescherming van het geschonden belang);
- Schade.

Een belangrijke vraag die naar aanleiding van fouten, ontstaan bij toegestaan dan wel niet-toegestaan gebruik van gegevens (uit authentieke registraties), naar voren treedt, is die naar de aansprakelijkheid voor deze fouten. Voor het antwoord hierop zal bezien moeten worden op welke wijzen aansprakelijkheid kan worden ingericht en welke regimes kunnen worden onderscheiden. De regimes die hierna worden genoemd worden ruwweg beschreven in volgorde van toenemende 'aansprakelijkheid', m.a.w. de voorwaarden waaronder voor het slachtoffer een recht op vergoeding bestaat zijn grosso modo lichter naarmate het regime in de opsomming later wordt beschreven.

Geen aansprakelijkheid

De hoofdregel in het recht is dat de schade valt waar die valt. Dat wil zeggen dat degene bij wie schade valt (het slachtoffer) in beginsel zijn eigen schade draagt. Degene wiens huis tengevolge van een blikseminslag afbrandt, draagt in beginsel de schade. Dit is slechts anders indien er een regel van aansprakelijkheidsrecht is die de last van de schade bij een ander dan het slachtoffer neerlegt (zie hierna).

Schuldaansprakelijkheid

In geval van schuldaansprakelijkheid kan het slachtoffer een ander aansprakelijk stellen als die ander op een onrechtmatige wijze schade toebrengt aan het slachtoffer en de ander deswege een verwijt valt te maken. De reden waarom de aansprakelijkheid bij een ander wordt neergelegd ligt hier dus in de kern in het verwijt dat de veroorzaker van de schade valt te maken. De ratio ligt hier dus in iets 'moreels'; dit in tegenstelling tot de hierna te bespreken risico-aansprakelijkheid, waar de ratio van de aansprakelijkheid in een utilitaire afweging

ligt. De aansprakelijkheid op basis van de gewone onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) is in wezen schuldaansprakelijkheid.

Schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast

Dit is in wezen een gewone schuldaansprakelijkheid, zij het dat de bewijspositie van het slachtoffer wordt versterkt. Ten aanzien van bepaalde nader in de wet aangeduide feiten of omstandigheden rust de bewijslast op de gedaagde (de mogelijke veroorzaker van de schade). Met de bewijslast rust ook het bewijsrisico op de gedaagde.

De richtlijn inzake elektronische handtekeningen (zie art. 6) biedt een voorbeeld van een schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast. Een certificatie dienstverlener is aansprakelijk in verband met bepaalde feiten (onjuiste gegevens in het certificaat of te late revocatie van het certificaat bijvoorbeeld) tenzij hij bewijst dat hij niet nalatig heeft gehandeld.

Risicoaansprakelijkheid

Degene die schade aan een ander toebrengt is aansprakelijk indien aan bepaalde in de wet genoemde 'feitelijke' voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden houden niet in dat hem een verwijt gemaakt kan worden. De reden voor de aansprakelijkheid wordt in het algemeen gebaseerd op een van twee gronden: de aansprakelijke heeft een activiteit verricht die een zeker gevaar inhoudt en de schade vloeit voort uit die activiteit (gevaartheorie). Of de aansprakelijke heeft in eigen belang een activiteit ondernomen en schade vloeit voort uit die activiteit (profijttheorie). De vraag is overigens of hiermee wel het gehele spectrum is afgedekt. Wellicht kan risico-aansprakelijkheid ook gebaseerd worden op nog andere utilitaire overwegingen: bijv. dat de aansprakelijke van alle betrokken partijen het beste in staat is voorzorgsmaatregelen te nemen ter voorkoming van schade.

Wettelijk recht op uitkering

Het is ook mogelijk dat de afwikkeling van schades buiten het aansprakelijkheidsrecht wordt gehouden. Het slachtoffer krijgt ter zake van schade een wettelijk recht op vergoeding jegens bijvoorbeeld de overheid of een waarborgfonds. Kenmerkend is dat degene jegens wie een recht wordt verkregen de schade niet heeft veroorzaakt.

Los van deze vormen van aansprakelijkheid staat dat een slachtoffer vrijwillig verzekeringen kan afsluiten om schaderisico's af te dekken.

Er bestaan geen harde regels die voorschrijven in welke omstandigheden voor welk aansprakelijkheidsregime gekozen moet worden. Het uitgangspunt is de algemene schuldaansprakelijkheid. Als argument om tot een zwaardere vorm van aansprakelijkheid te komen worden wel de volgende factoren genoemd:⁵¹

- Gevaarstelling door de schadeveroorzaker;
- Preventie: inbouwen van een prikkel tot het nemen van voorzorgsmaatregelen;
- Slachtofferbescherming.

⁵¹ Met betrekking tot een keuze voor het wettelijk recht op uitkering gaan niet alle factoren op.

- De schadeveroorzaker is bij uitstek in staat voorzorgsmaatregelen te nemen;
- Profijt;
- Compenseren van ongelijkheden, zoals de mate waarin partijen toegang tot informatie hebben;
- Gewekt vertrouwen;
- Bescherming van grondrechten: indien het schadeveroorzakende gedrag inbreuk maakt op grondrechten, kan een zwaarder aansprakelijkheidsregime geïndiceerd zijn om inbreuk te voorkomen of te vergoeden;
- Het verwezenlijken van de norm: de bewijslast bij een schuldaansprakelijkheid kan zo zwaar zijn dat de handhaving van de onderliggende norm in het gedrang komt;
- Onverzekerbaarheid van de risico's.

8.2.2 Bijzondere voorziening nodig?

Resulteert het voorgaande overzicht van mogelijke aansprakelijkheidsregimes tot de conclusie dat ten aanzien van authentieke registraties aanvullende regels nodig zijn? We menen te kunnen concluderen dat er geen redenen zijn om op basis van de hiervoor genoemde criteria een ander regime neer te leggen dan schuldaansprakelijkheid. Het navolgende biedt daartoe de overwegingen.

Ten aanzien van aansprakelijkheid kan geconcludeerd worden dat de algemene norm schuldaansprakelijkheid is. In de Wet bescherming persoonsgegevens is de norm opgenomen van schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast. Gelet op de hiervoor vermelde factoren om eventueel een verzwaaard regime te hanteren, zijn er onvoldoende redenen om voor het gehele domein van authentieke registraties over te gaan tot een verzwaring. Anders gezegd: bij authentieke registraties zal, als het tevens om persoonsgegevens gaat, het verzwaarde regime van de Wbp van toepassing zijn. Dit verzwaarde regime geldt dan overigens alleen in de relatie met een betrokkene in de zin van de Wbp.

De conclusie is dat er in de regeling voor authentieke registraties geen bijzondere voorziening voor aansprakelijkheid nodig is.

8.3 Aanvullende rechtsbescherming bij status 'in onderzoek'

Uitgangspunten:

- U-9. Omdat gebruikers van authentieke gegevens deze zonder nader onderzoek kunnen gebruiken, dient aandacht besteed te worden aan de regeling van rechtsbescherming en de rechten van betrokkenen omdat zij in de gelegenheid dienen te worden gesteld om aan te geven/aan te tonen dat de gebruikte gegevens (toch) niet juist zijn.

Vragen:

- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?

- Wordt jaarlijks een overzicht aan geregistreerden gezonden en heeft dit invloed op aansprakelijkheid ten aanzien van de juistheid?

Een vraag is nog of er aanvullende rechtsbescherming geboden dient te worden in die gevallen dat een authentiek gegeven de status ‘in onderzoek’ heeft en de gebruiker al dan niet opschort of een besluit neemt al dan niet met gebruikmaking van het authentiek gegeven ‘in onderzoek’. Uitgaande van wat in de paragraaf 7.6 gesteld is, kan het volgende worden opgemerkt:

Als vastgesteld is dat het gegeven met de status ‘in onderzoek’ niet van invloed is op het besluit, maar het nemen van een besluit toch wordt opgeschort, dan is tegen die opschorting geen bijzondere rechtsvoorziening nodig omdat dit ‘automatisch’ tot een fictieve weigering zal leiden onder de Awb.

Verder dient nog bezien te worden of er bijzondere rechtsbescherming nodig is als het gegeven ‘in onderzoek’ wel van belang is voor het te nemen besluit. Daarover kan het volgende worden opgemerkt:

Als de gebruiker besluit om niet op te schorten zal er reeds rechtsbescherming zijn tegen het besluit. Er hoeft dan geen bijzondere rechtsbescherming te zijn.

Als tegen de beslissing bezwaar wordt gemaakt omdat de belanghebbende van oordeel is dat het ‘verkeerde’ gegeven is gebruikt, dient de behandeling van het bezwaar opgeschort te kunnen worden totdat de wijzigingsprocedure bij de verantwoordelijke voor het authentiek gegeven ‘in onderzoek’ is afgerond. Het is immers die verantwoordelijke die verantwoordelijk is voor het eventueel wijzigen van authentieke gegevens. Deze regeling kan ook opgenomen worden als het authentieke gegeven ‘in onderzoek’ niet van invloed was op de beslissing.

Dan komen we vervolgens nog bij de vraag of er bijzondere rechtsbescherming dient te zijn in de gevallen dat de gebruiker besluit om wel op te schorten. In de praktijk lijkt daar weinig behoefte aan te zijn. De opschorting duurt immers slechts tot het moment dat het wijzigingsonderzoek is afgerond en dit onderzoek is aan termijnen gebonden. Daarnaast dient natuurlijk bedacht te worden dat het op grond van de Algemene wet bestuursrecht (nagenoeg) altijd mogelijk zal zijn om een voorlopige voorziening te vragen

Als laatste staan we nog voor de vraag of er bijzondere rechtsbescherming moet zijn in die gevallen dat het authentieke gegeven met de status ‘in onderzoek’ van invloed was op de beslissing en na de wijzigingsprocedure blijkt dat in het besluit een ander gegeven gebruikt is dan het ‘nieuwe’ authentieke gegeven. Zoals eerder gezegd is, bestaat dan al de verplichting om de genomen beslissing te herzien. Wat nu als een gebruiker die herziening niet uitvoert? Dan zal er op een bepaald moment een fictieve weigering zijn waartegen bezwaar gemaakt kan worden.

8.4 Rechten

Uitgangspunten:

- U-9. Omdat gebruikers van authentieke gegevens deze zonder nader onderzoek kunnen gebruiken, dient aandacht besteed te worden aan de regeling van rechtsbescherming en de rechten van betrokkenen omdat zij in de gelegenheid dienen te worden gesteld om aan te geven/aan te tonen dat de gebruikte gegevens (toch) niet juist zijn.

Vragen:

- Welke vraagpunten ten aanzien van regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens zijn er en welke privacyissues spelen er?

Het is duidelijk dat objecten van registratie bepaalde rechten zullen dienen te hebben. We denken hierbij aan het recht op informatie dat hun authentieke gegevens bestaan, verwerkt en gebruikt worden en het recht op correctie. De Wet bescherming persoonsgegevens kent daarvoor reeds een volledig dekkend kader. Voor zover het object van registratie geen betrokkene is, kan de Wbp dienovereenkomstig van toepassing verklaard worden. Het gaat dan om de artikelen 35, 36, 38, 39, 43, 44 en 45 van de Wbp. Afhankelijk van een mogelijke aanpassing van de Awb (toepasselijkheid Awb) zal eventueel ook artikel 46 Wbp van toepassing verklaard dienen te worden als de verantwoordelijke voor een authentieke registratie of de gebruiker van authentieke gegevens geen bestuursorgaan is of wordt. De hier niet genoemde artikelen van hoofdstuk 6 van de Wbp behoeven niet van toepassing verklaard te worden omdat die artikelen specifiek de rechten en bescherming van individuele natuurlijke personen regelen en daarvoor wat objecten van registratie die geen individuele natuurlijke personen zijn vanuit het kader van authentieke gegevens en –registraties geen behoefte aan is. De Wbp wordt in de hier voorgestelde gevallen immers niet van toepassing verklaard om privacybescherming te bieden, maar wordt vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur van toepassing verklaard en omdat objecten van registratie mogelijkheden voor correctie dienen te hebben.

8.4.1 Bestaande regelingen toereikend?

Ervan uitgaande dat alle belanghebbenden, de objecten van registratie, hun officiële vertegenwoordigers en de betrokkenen in de zin van de Wbp, zo niet rechtstreeks, dan wel via wetsduiding de rechten van kennisneming en correctie bezitten of verkrijgen, is er geen reden voor bijzondere extra voorzieningen. Omdat in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens de gebruiker een Wbp-verantwoordelijke is die zelfstandig verplicht is de verzoeken om correctie te behandelen, zal er een doorgeleidingsplicht dienen te komen. Voor verzoeken tot kennisneming is geen doorgeleidingsplicht nodig. Die verzoeken kan de gebruiker zelf behandelen.

Naast het voorgaande valt te overwegen om objecten van registratie periodiek of in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij ambtshalve wijziging, actief een volledig overzicht van de over hen bekende authentieke gegevens te verstrekken. Ook ter bevordering van de juistheid en actualiteit kan dit een goed middel zijn. Een dergelijke plicht kan aan de verantwoordelijken worden opgelegd.

8.5 Agenda

In deze agenda voor normering wordt een opsomming gegeven van de normen die bij de regulering van een authentieke registratie betreffende rechtsbescherming en rechten in ieder geval een plaats dienen te krijgen. Deze normen komen met name voort uit het geformuleerde kabinetsbeleid (par. 1.3), de voor een stelsel van authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens geformuleerde uitgangspunten, definities en criteria (par. 2), uit enkele onderdelen behorende tot het *hoe* van het regelen inzake authentieke registraties (paragrafen 3.1.4, 3.2 en 3.3) en uit de algemene beginselen die bij het opzetten van een juridisch regime voor authentieke registraties geformuleerd kunnen worden (par. 4). Verder komen ze voort uit hetgeen in dit hoofdstuk is geconcludeerd.

Bij de verschillende normen zullen reeds bestaande bepalingen vermeld worden die bij de regulering een rol spelen. Enerzijds gaat het om relevante bepalingen in de Wet bescherming persoonsgegevens en in de Algemene wet bestuursrecht. Anderzijds gaat het om bepalingen die als voorbeeld gebruikt kunnen worden.

8.5.1 Aanvullende rechtsbescherming bij status ‘in onderzoek’

- Als tegen een besluit waarbij een authentiek gegeven ‘in onderzoek’ een rol speelde bezwaar wordt gemaakt omdat de belanghebbende van oordeel is dat het ‘verkeerde’ gegeven is gebruikt, dan dient de behandeling van het bezwaar opgeschort te kunnen worden totdat de wijzigingsprocedure bij de verantwoordelijke voor het authentiek gegeven ‘in onderzoek’ is afgerond. Indien er op dat moment geen wijzigingsprocedure aanhangig is, dient een terugmelding plaats te vinden.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: 11.

8.5.2 Rechten

- Voor zover het object van registratie geen betrokkene is, kan ten aanzien van rechten op kennisneming en correctie de Wbp van overeenkomstige toepassing verklaard worden. Het gaat dan om de artikelen 35, 36, 38, 39, 43, 44 en 45 van de Wbp.
 - Voorbeeldbepalingen: artt. 18, 20 en 22 wetsvoorstel Wet Justitiële gegevens.
- Omdat in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens de gebruiker een Wbp-verantwoordelijke is die zelfstandig verplicht is de verzoeken om

correctie te behandelen, zal er, in ieder geval in de praktijk, een doorgeleidingsplicht dienen te komen.

- Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: art. 36.
- Van belang zijnde bepalingen in de Awb: art. 2:3.

- Naast het voorgaande valt te overwegen om objecten van registratie periodiek of in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij ambtshalve wijziging, actief een volledig overzicht van de over hen bekende authentieke gegevens te verstrekken. Ook ter bevordering van de juistheid en actualiteit kan dit een goed middel zijn. Een dergelijke overzichtsplicht kan aan de verantwoordelijken worden opgelegd.
 - Van belang zijnde bepalingen in de Wbp: artt. 33 en 34.
 - Voorbeeldbepalingen: 78 Wet GBA.

9 Enkele aanvullende opmerkingen

In het onderstaande zullen enkele overwegingen aan de orde komen die, aanvullend op hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is besproken, van belang zijn voor een adequaat functioneren van een stelsel van authentieke registraties.

9.1 Financieel

Een vraag is allereerst natuurlijk: ‘wie gaat het betalen?’. Anders gezegd, dienen gebruikers te betalen voor het gebruik of anderszins? Vanuit juridisch oogpunt lijkt in ieder geval een norm te zijn dat uitgegaan wordt van de dekking van de kosten. Een dergelijke regeling treffen we reeds aan bij het Kadaster. De juridische basis voor een norm die uitgaat van het dekken van de kosten is dat het verzamelen, beheren en ter beschikking stellen van authentieke gegevens door de verantwoordelijke een publiekrechtelijke taak is en over het algemeen is het zo dat bij de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken winstbejag is uitgesloten.

Bij beslissingen rondom de financiering zouden de volgende vuistregels gehanteerd kunnen worden:⁵²

- De ontwikkelingskosten van de inrichting of aanpassing van een authentieke registratie komen in principe ten laste van de verantwoordelijke voor die registratie;
- De beheerskosten van de infrastructurele (registratie- en communicatienetwerk) voorzieningen kunnen ten laste komen van de organisaties die er gebruik van maken (verantwoordelijken voor authentieke registraties, gebruikers en bronnen);
- De kosten van de communicatie zelf (de berichten) komen (mede) ten laste van de gebruikers;
- De kosten van aanpassingen in de organisaties van de gebruikers komen met name ten laste van de gebruikers.

9.2 Intellectuele eigendomsrechten

Naast het aspect van de kosten speelt ook het aspect van intellectuele eigendomsrechten. Sinds 1999 kent Nederland specifieke bescherming voor databanken. De Databankenwet⁵³ vestigt een exclusief recht op de inhoud van een databank. Een databank is krachtens art. 1, eerste lid, sub a, van de Databankenwet gedefinieerd als “een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen die systematisch of methodisch geordend en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk zijn en waarvan de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering”. Artikel 8 Databankenwet bepaalt, evenals art. 15b Auteurswet, dat de overheid geen databankrecht kan uitoefenen met betrekking tot werken die zij als openbare

⁵² Zie over de financiële aspecten, die overigens geen onderdeel uitmaken van dit onderzoek, met name het *Advies inzake de financiering van authentieke registraties*, van 31 mei 2001 van de commissie kosten van authentieke registraties.

⁵³ Wet van 8 juli 1999, *Stb.* 1999, 303.

macht als producent openbaar heeft gemaakt, tenzij zij uitdrukkelijk een voorbehoud maakt. In de praktijk worden dergelijke voorbehouden, zeker ten aanzien van databanken desalniettemin vaak gemaakt. In ieder geval staat vast dat wat betreft de databanken die in het kader van een stelsel van authentieke registraties worden opgezet, bezien zal moeten worden hoe men met deze wettelijke regeling van art. 8 Databankenwet wenst om te gaan.

9.3 Bewaren en archiveren

Een vraag is ook hoe om te gaan met het bewaren en het digitaal archiveren van overheidsgegevens. Conform de Archiefwet dient bepaalde bij de overheid berustende informatie gedurende een bepaalde periode te worden bewaard. Daarbij wordt als eis gesteld dat deze informatie in goede, ordelijke en toegankelijke staat wordt gehouden (art. 3 Archiefwet). Vanuit deze vereisten spelen bij authentieke registraties naast de algemene vragen naar het langdurig bewaren van elektronische bestanden⁵⁴ ook vragen als: dienen gecorrigeerde gegevens en gewijzigde gegevens enkel in de gecorrigeerde vorm te bestaan, of is het ook noodzakelijk dat de historische gegevens beschikbaar blijven? Indien dit (deels) zo is, kunnen zeker bij omvangrijke databases en vaak wijzigende gegevens grote beheersproblemen ontstaan. Of ook historische gegevens in de authentieke registratie zelf bewaard dienen te blijven hangt af van de omstandigheden. Wel kan worden opgemerkt dat ingeval de historische gegevens opgenomen zijn in de bronnen voor de authentieke registraties, er geen noodzaak is de historische gegevens tevens (dubbel) op te nemen in de authentieke registraties zelf.

⁵⁴ Zie hierover nader: J.E.J. Prins & L.J. Matthijssen, *De digitale overheid en de wet. De juridische kaders voor gebruik van digitale documenten bij overheden*, programma Digitale Duurzaamheid, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000.

10 Algemene aanbevelingen

Als we in dit laatste hoofdstuk van het rapport terugkijken op hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd, kunnen we hier met enkele algemene conclusies afronden. Het betreft dan primair conclusies inzake de vraag hoe één en ander te regelen (en daarmee ook de twee specifiek in paragraaf 1.2 geformuleerde vragen beantwoordend). Voor de aanbevelingen inzake *wat* te regelen, dat wil zeggen de concreet te stellen normen voor de drie onderscheiden deeldomeinen, verwijzen wij naar iedere ‘agenda’ zoals geformuleerd aan het einde van de hoofdstukken 6, 7 en 8.

Algemeen kan allereerst worden geconcludeerd dat bij het inrichten van een juridisch regime voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik ervan als uitgangspunt het volgende centraal staat:

- De Wet bescherming persoonsgegevens zal bijna altijd op nagenoeg alle handelingen van toepassing zijn;
- De Algemene wet bestuursrecht is al van toepassing of wordt van toepassing verklaard op hetgeen in het kader van een publiekrechtelijke taak met authentieke gegevens wordt gedaan. Overigens zal bij de aanpassing wel bezien moeten worden of dit algemeen gebeurt dan wel specifiek.

Wat betreft de concrete aanvullingen op deze twee wetten die nodig zijn om te komen tot een adequaat functionerend stelsel van authentieke registraties, concluderen we het volgende:

De mogelijke maar niet direct noodzakelijke aanvulling voor de Wet bescherming persoonsgegevens ziet erop dat verantwoordelijken in de zin van de Wbp die gebruikers van authentieke gegevens zijn (en dus niet de verantwoordelijke voor de authentieke registratie) niet zelf de verzoeken van betrokkenen betreffende correctie dienen te behandelen, maar dienen door te geleiden naar de verantwoordelijke voor het authentieke gegeven waarvan correctie wordt verzocht. Wijziging van de Wbp is niet strikt noodzakelijk omdat doorgeleiding van correctieverzoeken ook onder het huidig regime mogelijk is. De gebruiker waarbij het correctie verzoek is ingediend, kan immers contact opnemen met de verantwoordelijke van de authentieke registratie die het betreft en na beslissing door die verantwoordelijke degene die correctie heeft verzocht daaromtrent informeren.

Weliswaar zal de verantwoordelijke voor de desbetreffende authentieke registratie bij correctie vaak contact dienen op te nemen met de verantwoordelijke voor de bron van de gegevens (de verantwoordelijke voor bijvoorbeeld de GBA neemt contact op met de verantwoordelijke voor de registers van de burgerlijke stand), maar deze doorgeleiding van authentieke registratie naar bron dient niet (aanvullend) in de Wet bescherming persoonsgegevens opgenomen te worden. Op grond van de uitgangspunten voor authentieke registraties is de verantwoordelijke voor het authentieke gegeven immers reeds aangewezen om correctieverzoeken te behandelen of te doen behandelen.

Wat de Algemene wet bestuursrecht betreft is een uitbreiding van het bereik wenselijk, in die zin dat de Awb ook van toepassing verklaard wordt in die gevallen dat niet-bestuursorganen ter uitvoering van publiekrechtelijke taken authentieke gegevens verwerken. Inzet hierbij is de Awb van toepassing te verklaren in alle gevallen dat voor publiekrechtelijke taken authentieke gegevens worden verwerkt.

Voorgaande resulteert in de algemene aanbeveling dat slechts die aspecten geregeld dienen te worden, die niet reeds middels de twee voornoemde wetten worden afgedekt. De vraag wordt dan hoe alle overige aspecten geregeld dienen te worden. Dient gekozen te worden voor een Algemene wet authentieke registraties dan wel dient de Algemene wet bestuursrecht te worden voorzien van een specifiek onderdeel betreffende authentieke registraties? Deze opties zouden mogelijk zijn als alle te normeren onderwerpen op uniforme een eenvormige wijze geregeld kunnen worden. Het probleem dat nog resteert is het aanwijzen van authentieke registraties en het aanwijzen van authentieke gegevens. Hierbij zien we even af van allerlei organisatorische, beheersmatige problemen. Als het aanwijzen zou kunnen geschieden bij AmvB is het niet uitgesloten dat algemene regels zijn te stellen over authentieke gegevens. Die algemene regels gelden dan voor die organisaties die aangewezen zijn als verantwoordelijke voor een authentieke registratie met authentieke gegevens.

Gelet echter op de diversiteit van mogelijke verschillende authentieke registraties en de diversiteit van mogelijke authentieke gegevens en gebruikers, is de verwachting dat alle onderwerpen op uniforme en eenvormige wijze regelen, op zijn minst niet eenvoudig zal zijn. Ook de implementatie van een regeling betreffende authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van die gegevens zal niet overal eenvormig kunnen verlopen. Ook om die reden is één enkele regeling naar verwachting niet praktisch. Een derde argument om van een enkele algemene regeling af te zien is het feit dat er voor bepaalde potentiële authentiek registraties (GBA en de Kadastrale registratie) reeds (vele) bijzondere regels bestaan die, zeker voor wat het Kadaster betreft, de regeling omtrent authentieke gegevens zal overvleugelen.

Wat betreft het vraagstuk van verplicht gebruik van gegevens uit authentieke registraties, wordt aanbevolen af te zien van een algemene bepaling hieromtrent ten aanzien van het verplicht stellen van bepaalde handelingen (een uitvraagverplichting). Met name op praktische gronden dient thans afgezien te worden van een dergelijke algemene bepaling omtrent verplicht gebruik van gegevens uit authentieke registraties. Redenen hiervoor zijn: a) Dat een formulering van een dergelijke algemene bepaling vooral, omdat het om een stelsel voor authentieke registraties gaat, niet goed mogelijk lijkt (zie paragraaf 4.6) en

b) Daar waar het wel mogelijk is (namelijk indien wordt geregeld dat als gegevens die als authentieke gegevens zijn aangewezen gebruikt worden ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak, het gebruik van die gegevens alleen dan toegestaan is als die gegevens op het moment van gebruik overeenstemmen c.q. gelijk zijn aan de in de authentieke registratie opgenomen gegevens), het strikt genomen geen bepaling is inzake het verplicht gebruik van een authentieke registratie maar een zorgplicht betreft die op het te bereiken resultaat ziet. Een dergelijke zorgplicht zal in veel gevallen reeds bestaan. Dit laatste neemt niet weg dat met name ter

verduidelijking een dergelijke zorgplicht in de regelgeving over authentieke registraties opgenomen kan worden.

11 Met *praktijk* gestroomlijnd

Ter afsluiting is een ‘extra’ paragraaf opgenomen die niet ziet op de juridische consequenties, maar betrekking heeft op de eventuele (voorzienbare) praktijkproblemen die kunnen rijzen bij de invoering en implementatie van regelgeving die gebaseerd is op de in dit rapport gegeven aanbevelingen. Immers, authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van authentieke gegevens kan nu wel geregeld zijn, of, beter gezegd, het is (nu) mogelijk om één en ander te regelen, maar dat betekent natuurlijk nog niet dat authentieke registraties en de daarbij behorende aspiraties dus ook in de praktijk zullen kunnen worden waargemaakt. Het regelen wil natuurlijk nog niet zeggen dat het dan dus ook ‘geregeld’ is.

11.1 Mogelijkheden implementatie

Er zijn een aantal mogelijk te volgen scenario’s voor en bij de implementatie van een juridisch regime over authentieke gegevens en authentieke registraties zoals dat in de voorgaande paragrafen beschreven is:

- De praktijk is leidend. Alhoewel diverse zaken al wel worden geregeld, vindt de aanwijzing pas plaats als de praktijk zo ver is. Dit zou kunnen door de inwerkingtreding vooruit te schuiven (zeker ook om tijd te creëren voor de organisaties om autorisaties te verkrijgen.). Er ontstaat hierbij echter wel een periode van ‘ongeregeldheid’. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat op basis van de ervaringen in de aanlooperperiode nog voor de ‘echte’ inwerkingtreding aanpassingen van de wet nodig kunnen blijken te zijn.
- Een tweede scenario is de praktijk eerst te laten ontwikkelen en vervolgens pas over te gaan tot het regelen van diverse aspecten. Maar ook in dit geval is er een periode van ‘ongeregeldheid’, hetgeen belemmerend kan werken.
- Een tussenvorm is om als het ware twee regelingen te maken. Als eerste een regeling over hoe het in de toekomst zou moeten zijn (de uitgangspunten en consequenties formuleren van hetgeen hierboven is beschreven). Op basis van die regeling kan een meer in de huidige praktijk realiseerbare regeling gemaakt worden. Een regeling dus die alleen die zaken van authentieke registraties bevat die reeds op dit moment ook in de praktijk uitvoerbaar zijn. Als vervolgens duidelijk is wat thans (wel) haalbaar is, kan ook vastgesteld worden hoe de praktijkgerichte ‘uitgeklede’ regeling weer ‘aangekleed’ kan worden tot een ‘echte’ regeling voor authentieke registraties. Ter regeling van authentieke registraties ontstaat dan een beginsituatie en een wijziging van die beginsituatie waardoor de regeling (geheel) aan de vereisten voor authentieke registraties kan gaan voldoen. Met deze strategie is in de eerste plaats duidelijk wat thans realiseerbaar is en is tevens duidelijk wat de te bereiken eindsituatie is. Een wet voor authentieke registraties die van deze gedachte uitgaat, bestaat dan bij de eerste regelgeving tevens ook al uit de (toekomstige) wijzigingsvoorstellen om er een ‘echte’ authentieke registratie van te maken. Anders gezegd: het wetsvoorstel bevat tevens al een wijzigingsvoorstel voor die wet.
- Het is natuurlijk ook mogelijk om, ondanks het feit dat de praktijk nog niet aan (alle) vereisten kan voldoen, een en ander toch te regelen in de verwachting dat

de praktijk de regeling wel zal volgen. Een dergelijke aanpak leidt er natuurlijk toe dat reeds vooraf vaststaat dat de regeling, zeker in het begin, niet uitgevoerd wordt of zelfs uitgevoerd kan worden.

- Een laatste optie is om de uitgangspunten en de consequenties daarvan ter discussie te stellen. Door uitgangspunten te verlaten of af te zwakken of door consequenties van die uitgangspunten af te zwakken, kan een beschrijving van uitgangspunten en consequenties ontstaan die (wel) direct in de praktijk uitvoerbaar is. Een dergelijke strategie leidt er waarschijnlijk overigens wel toe, dat de eerder verlaten of afgezwakte uitgangspunten en consequenties op een later tijdstip niet meer alsnog realiseerbaar zullen (kunnen) zijn. Deze laatste optie is dan ook niet zozeer een implementatieoptie, maar een aanpassings- of bijstellingsoptie van wat authentieke registraties inhouden en dienen te bewerkstelligen.

11.2 'Problemen' bij implementatie?

Hieronder worden een aantal onderwerpen aangestipt die mogelijk problemen kunnen opleveren bij de implementatie van het in de voorgaande paragrafen beschreven juridisch regime. Het gaat derhalve om mogelijke problemen die betrekking hebben op de omschreven normen en de implementatie daarvan in de praktijk.

Aanwijzen gegevens

Het aanwijzen van authentieke gegevens moet zeer nauwkeurig zijn (zeker als het een relatie tussen objecten of tussen een object en andere gegevens betreft) en niet alle gegevens komen in aanmerking, tenzij de uitgangspunten (deels) worden verlaten. Immers, wellicht zijn er redenen om een gegeven, ondanks het feit dat het niet aan de criteria voldoet, toch als authentiek gegeven aan te wijzen. Als voorbeeld kan hier genoemd worden het adres.

Autorisaties

In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat gewerkt zal moeten worden met een systeem van autorisaties. Hier is echter veel werk mee gemoeid.

Correctiestructuur

Eenvoudig is zeker ook niet het opzetten van een goed functionerend systeem voor de terugmeldingen, onderzoeken, het doorgeleiden van gebruiker naar verantwoordelijke en de relatie tussen de verantwoordelijke en de bron.

Bijlage 1 Leden van de begeleidingscommissie

J. van Bergenhenegouwen (EZ)
M. Bootsman (EZ)
R. Bos (LNV)
T. Bosma (BZK)
A. Brouwer (SZW)
W-J. van Duijn (FIN)
B. van der Griend (FIN)
J. Haasnoot (EZ)
G. de Heij (CBP)
R. de Kort (BZK)
R. ten Kroode (VNG)
F. van Ommeren (MvJ)
A. Peereboom Voller (VNG)
G. von Pickartz (LNV)
L. Pronk (VROM),
A. Roos (MvJ, voorzitter)
J. Schilder (BZK)

L. Tinselboer (BZK)
M. Ufkes-Gootjes (V&W)
G. Voorbraak (BZK)

Bijlage 2 Deelnemers aan de workshops

G. van Andel (BZK)
J. van Bergenhenegouwen (EZ)
A. Brouwer (SZW)
J. Brouwer (VROM)
W.-J. Duijn (FIN)
J. Haasnoot (EZ)
E. Hakvoort (SZW)
B. Keizer (VROM)
Z. Klaasse (VROM)
P. Laarakker (Kadaster)
H. Lapidaire (BZK)
J. Mastenbroek (EZ)
E. Nuiten (EZ)
J. Oosting (FIN)
R. Pannekoek (FIN)
L. Pronk (VROM)
A. Roos (MvJ)
K. Schopman (KvK)
D. Schravendeel (SBG)
J. Takkenberg (SBG)
G. Voorbraak (BZK)
F. van der Zaan (BZK)
P. Zeef (SZW)

Bijlage 3 Gesprekspartners casestudies

J. van Bergen Henegouwen (EZ)

M. Bootsman (EZ)

J. Brouwer (VROM)

J. Haasnoot (EZ)

Z. Klaasse (VROM)

R. de Kort (BZK)

L. Pronk (VROM),

G. Voorbraak (BZK)

