

Eigen gegevens, eigen regie?

advies over

*de juridische en organisatorische
consequenties van 'eigenaarschap' van persoonsgegevens
die binnen de overheid worden verwerkt*

adviseurs:

drs. E.B.M Schoenmakers CMC

mr. W.E.H. Sloots

mr.dr. J.A.I. Wendt

oktober 2014

in opdracht van:

Directie Burgerschap & Informatiebeleid (B&I)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

1. Aan- en inleiding	5
2. Enkele voorafjes	12
3. Verkenning van het speel- of onderzoeksveld	18
4. Wat is er nodig om regie te kunnen uitoefenen?	25
5. Wat kan er al in termen van eigen regie?	34
6. Schematisch overzicht van het voorgaande	41
7. De combinatie publiek – privaat	48
8. Mogelijkheden voor eigen regie	55
9. De onderzoeksvragen beantwoord	62
10. Slotakkoord	70

Eigen gegevens, eigen regie Eger!

Eger is de oude (Duitse) naam van een stad
in de westpunt van Tsjechië. De actuele naam is Cheb.

De stad heeft een prachtig rechthoekig plein
in het centrum.

Waar je op dat plein ook staat: alles is te overzien:
een wonder van transparantie !

1. Aan- en inleiding

1.1. Hoe het kwam

Op 20 en 21 november 2013 debatteerde de Tweede Kamer met de bewindslieden van Veiligheid en Justitie over de begroting van dat departement voor 2014. Voorafgaand aan het debat op de tweede dag waren een aantal vragen van Kamerleden uit de eerste termijn schriftelijk beantwoord. Aan de brief met die antwoorden¹ ontlenen we:

Vraag: *Graag uw reactie op een van de voorstellen van de PvdA om de Nederlandse burger de zeggenschap over zijn persoonsgegevens terug te geven: burgers moeten kunnen inzien wat de overheid allemaal van hen weet. Bij inloggen op mijn.overheid.nl moeten burgers kunnen inzien wat de overheid over diegene opslaat. Bijvoorbeeld de kentekengegevens bij controlepoortjes, of als de burgerlijke stand persoonsgegevens heeft doorgegeven aan derden.*

Antwoord: *Ik² ben het met het lid Recourt eens dat burgers in beginsel moeten kunnen inzien wat de overheid van hen weet. Dat is ook zo geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Burgers kunnen dan ook via mijn.overheid.nl verschillende persoonlijke gegevens inzien (o.a. GBA, Kadaster, RDW-gegevens), de status van lopende zaken raadplegen en – als hun gemeente dit al via MijnOverheid aanbiedt – digitaal berichten van de overheid ontvangen. De mijlpaal van 500.000 gebruikers is onlangs gerealiseerd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is hard bezig deze site verder te ontwikkelen. Samen met uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst wordt hard gewerkt aan het intensief stimuleren van het gebruik van de MijnOverheid berichtenbox.*

Merk vooreerst op dat de staatssecretaris het Kamerlid uitvoerig beantwoordt, maar dat zijn antwoord aan de vraag zeker niet volledig tegemoet komt. Dat wordt wel beter tijdens het verloop van het debat. De staatssecretaris:

Ik ben het verder eens met de heer Recourt dat de zeggenschap van de burger over zijn persoonsgegevens moet worden verbeterd. De geldende Wet bescherming persoonsgegevens bevat op dit punt geen gedetailleerde voorschriften. Ik vertrouw erop dat het College bescherming persoonsgegevens die zorgen meeneemt in het handhavingsbeleid³.

Die laatste zin mag verwondering wekken. Het idee van een digitale kluis – een voorziening die de burger regie over zijn eigen gegevens zou bieden – is in 2001 door de Commissie-Snellen gelanceerd als bijdrage aan de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie, de elektronische stap vooruit in de bevolkingsboekhouding.⁴ De Registratiekamer (de voorloper van het College bescherming persoonsgegevens welke laatste ook de 'erfge-

¹ Handelingen II d.d. 21-11-2013 nr. 27-6; bijlage.

² De antwoorden zijn gegeven in een brief van de staatssecretaris en de minister van V&J gezamenlijk. Op voorhand is niet duidelijk wie in de brief de *ik* is. In het Kamerdebat nam de staatssecretaris de verdere beantwoording voor zijn rekening. De minister sprak over privacy tijdens dat debat vooral in relatie met het onderwerp veiligheid.

³ Handelingen II d.d. 21-11-2013 nr. 27-6, pag. 9.

⁴ Kamerstukken II, 27 859, nr. 1. Wij komen over dit digitale kluisje hierna nog uitvoerig te spreken.

naam' is van het bestand aan medewerkers) wees het idee echter in forse bewoordingen af, zoals ook blijkt uit het jaarverslag van het Cbp over 2001:

Het geruchtmakende voorstel van een digitale kluis heeft echter nadere overweging. De kluis was gedacht als een online raadpleegbare, digitale verzameling gegevens met als basis de gegevens uit de bevolkingsadministratie. Iedere burger zou de kluis gebruiken voor de uitwisseling van gegevens met de overheid. Als eigenaar van de kluis zou hij bovendien extra gegevens erin kunnen opslaan voor gegevensuitwisseling met andere partijen. De burger zou hiermee de 'regie' over zijn eigen gegevens herwinnen. Naast diverse negatieve effecten voor de privacy is het maar de vraag of de burger baas in eigen kluis blijft. Volgens de Registratiekamer bestaan er geen mogelijkheden om de burger te beschermen tegen druk van derden om zijn gegevens beschikbaar te stellen. Het tegendeel is het geval: hoe meer de digitale kluis wordt geïstitutionaliseerd, des te groter zal de maatschappelijke druk op de burger worden om opgeslagen gegevens ter beschikking te stellen.⁵

Wat er zij van dat standpunt in het toenmalige tijdsgewricht, de toenmalige stand der techniek en van de beveiliging, het kluisje gaat voorlopig zelf de kast in. Na 2001 wordt het een tijdje vrijwel stil rond deze variant om regie over de eigen gegevens te kunnen voeren. Wat er naar voren komt is wisselend van appreciatie⁶.

De minister van OCW noemt in 2011 een digitale kluis als oplossing voor het verwerken van leer- en begeleidingsgegevens tussen onderwijsinstellingen een duurdere en bewerkelijkere optie dan via een digitaal postkantoor.⁷ In dat zelfde jaar echter wordt een digitale kluis voor het bedrijfsleven – als mogelijkheid om administratieve lasten te verminderen, vooral bij aanbestedingen – in de Tweede Kamer vanuit verschillende kanten toegejuicht. De minister van EZ zegt er al mee bezig te zijn⁸: het gaat deel uitmaken van de aanbestedingsite TenderNed. De Voortgangsrapportage Bedrijvenbeleid 2013⁹ meldt de kluis gereed.

De minister van V&J was kort daarvoor wat terughoudender bij het ontwikkelen van een digitale kluis ten behoeve van het systeem van de Wet-bibob: "Bij het opslaan van gegevens is het van belang rekening te houden met de Wet bescherming persoonsgegevens. De haalbaarheid en de wenselijkheid van een digitale kluis ga ik nader onderzoeken"¹⁰. Intussen had het idee van de digitale kluis ook nog gefigureerd in de discussies over het rekeningrijden en het EPD (elektronisch patiëntendossier), beide dossiers die het om geheel andere redenen parlementair niet hebben gered.

Hoe dat zij, het idee dat de burger de regie over zijn 'eigen' gegevens moet kunnen voeren welke de overheid verwerkt is eind 2013 weer helemaal terug. Het debat mondt (op dit punt) uit in een motie¹¹ van de beide regeringsfracties die enerzijds de beveiliging betreft

⁵ Jaarverslag Cbp 2001, pag. 21.

⁶ Zie voor een uitvoeriger toelichting van de gang van zaken hoofdstuk 8.

⁷ Kamerstukken 32 176, nr. C, pag. 8.

⁸ Kamerstukken 32 144, nr. 9, pag. 17.

⁹ Kamerstukken 32 637, nr. 82 (bijlage, pag. 47).

¹⁰ Kamerstukken 32 676, nr. 3, pag. 25.

¹¹ Motie-Recourt c.s., Kamerstukken II, 33750-VI, nr. 55.

van persoonsgegevens welke de overheid verwerkt om weglekken naar buitenlandse of naar commerciële partijen te voorkomen, en anderzijds burgers de regie wil bieden over gegevens die hen zelf betreffen.

Dit rapport gaat over dat tweede deelonderwerp. Wij citeren dan ook uit de motie de voor deze studie relevante overwegingen:

*van mening dat burgers moeten kunnen inzien wat de overheid allemaal over hen weet;
van mening dat burgers eigenaar van hun persoonlijke gegevens moeten zijn;
van mening dat de regering ervoor moet zorgen dat de burgers van Nederland zelf zeggenschap kunnen krijgen over hun persoonlijke gegevens die in bezit van de overheid zijn;*

van mening dat, behoudens wettelijke rechtvaardigingsgronden en wettelijke toegestane uitzonderingen, persoonlijke gegevens niet zonder de toestemming van degenen op wie de gegevens betrekking hebben, mogen worden gebruikt;

van mening dat daartoe goede voorlichting over privacyregels en inzage kunnen krijgen in de persoonlijke gegevens die de overheid beheert, noodzakelijk is; (...)

verzoekt de regering, extra inspanningen te leveren om ervoor te zorgen dat burgers al dan niet via mijn.overheid.nl kunnen inzien wat de overheid over hen aan persoonlijke informatie beheert, en een verkenning (...).

Ook dit halve deel van de motie leidt nog tot een brede vraagstelling. Het gaat achtereenvolgens over inzage, eigendom, zeggenschap en een gekwalificeerd vetorecht van burgers met betrekking tot gegevens die 'over hen gaan'. Waar ze – in de woorden van de motie – ook *eigenaar* van zijn.

1.2. Wat was de aanleiding?

Aanleiding voor zo'n motie was er inmiddels genoeg. Met het toenemen van de informatisering binnen de overheid groeit het aantal fouten dat er mee gemaakt wordt. Op zichzelf is dat nog logisch, maar het vraagstuk is complexer. Er wordt niet alleen meer geïnformeerd, er wordt door overheden ook steeds meer informatie met elkaar gedeeld. De persoonsgegevens van iemand die opgenomen zijn in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP; tot voor kort: de GBA) waren ooit bedoeld om de bevolkingsboekhouding nauwkeurig op orde te houden. Anderen – zelfs andere gemeentelijke onderdelen – hadden daar niets mee van doen. Bij een vergunningaanvraag of een verzoek om subsidie werden naam en adres gewoon weer opgevraagd en genoteerd (voor bouwvergunningen bv. bestond tot nog niet zo lang geleden een afzonderlijk register). De sociale dienst had al helemaal geen boodschap aan de formele gegevens uit de BRP; het gaat, gelet op de regelgeving rond uitkeringen, bij haar taakuitoefening om de vraag waar iemand feitelijk woont, met wie hij of zij een huishouden vormt, niet om waar iemand geregistreerd is. Dat geldt inmiddels voor een veelheid aan instanties waar geld van of voor de burger omgaat: het UWV, de Belastingdienst, DUO, het CAK. Die instanties gebruiken inmiddels wel (vrijwel) allemaal de BRP voor uw en mijn persoonsgegevens. Dat is voor iedereen makkelijker: eenmalig verstrekken, meervoudig gebruik. Het houdt de BRP ook beter op orde: met meer ogen naar een gegeven kijken vormt een betere controle dan een monomane blik. Om die reden is het dan

ook inmiddels voorgeschreven: de BRP heeft mede ten doel om overheidsorganen de gegevens te verstrekken die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun (publieke) taak¹².

Er worden dus door overheden inmiddels op veel plaatsen persoonsgegevens verwerkt die oorspronkelijk uit dezelfde bron kwamen: de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Enerzijds is dat sterk: de gegevens moeten steeds dezelfde kunnen zijn en hoeven niet meer per geval te worden uitgevraagd. Anderzijds is dat kwetsbaar: eenmaal een fout in een registratie geslopen kan die op een veelheid aan plaatsen worden herhaald. En dat wordt allemaal nog indringender als samenlevingsvormen ook bepalend gaan zijn voor vanwege de overheid te leveren zorg, en dergelijke.

Overheden werken dus niet alleen veel meer dan vroeger met geautomatiseerde systemen, ze gebruiken steeds vaker elkaars persoonsgegevens en brengen ook steeds meer gegevens met elkaar in verband. Bekende uitwassen die dan blijken zijn die van de uitkeringsgerechtigde met meer dan een dozijn prijzige auto's op zijn naam. Maar de materie is subtieler en wel om meerdere redenen. Aan het ene uiterste treffen we de burger of de groep burgers die niet eenvoudig 'passen' binnen de strikte, maar op sommige momenten wat gedateerd¹³ ogende strakke regels van de BRP. Dat varieert van de onlangs gescheiden man die tijdens de zoektocht naar andere woonruimte gedurende enkele maanden op verschillende adressen bij vrienden of in een recreatiewoning bivakkeert tot enkele ouderen die bij elkaar in de buurt wonen, regelmatig samen eten of gezamenlijk de was doen. Een heel andere groep wordt gevormd door gegevens die back office met elkaar in verband worden gebracht met het oog om burgers te profileren, te classificeren. Dat kan voor de burger heel plezierig zijn en bv. tot doel hebben om gezondheidsrisico's van bepaalde bevolkingsgroepen vroegtijdig te signaleren, maar ook een verhoogd risico op criminaliteit of schooluitval betreffen. Het kan dus ook stigmatiseren of (zeker aan de uitersten van een verzameling gegevens) fouten opleveren.

Fouten kunnen echter ook om andere redenen ontstaan en vervolgens heel ongemakkelijk doorwerken. Er kan in de keten een fout ontstaan die doorwerkt naar alle organisaties die later in de keten zitten. Er kan ook een feit of gegeven door een ketenpartner fout worden geïnterpreteerd waardoor een nieuw gegeven ontstaat dat ronduit feitelijk fout is. Rapporten van o.a. de Nationale ombudsman¹⁴ en consumentenprogramma's geven regelmatig soms schokkende inzichten in wat een burger dan kan overkomen. Een aantal van de praktijkvoorbeelden van de ombudsman illustreren dit rapport.

¹² Art. 1.3, eerste lid, Wet BRP; het tweede lid verbreedt die doelstelling naar andere organisaties waar dat nuttig voor wordt geacht.

¹³ Dit is in de meest letterlijke zin bedoeld: als regels die een of enkele decennia geleden beter toepasbaar zouden kunnen zijn dan nu. Er zit zeker geen oogmerk in om iemand iets te verwijten. Of andere vormen van leefgemeenschappen en samenlevingsvormen tot ordentelijke andere, actueel beter toepasbare wetteksten zouden kunnen leiden hebben we niet onderzocht.

¹⁴ Denk aan het rapport *De burger gaat digitaal* van december 2013 (nr. 2013/170), maar ook een veelheid aan gepubliceerde eerdere onderzoeken.

Naast de feitelijke gegevens over personen, ontstaan er voorts steeds meer *naar de persoon herleidbare* gegevens¹⁵. Daarmee raakt het aanvankelijke doel, waarvoor die gegevens verzameld worden, ook steeds meer op de achtergrond; het goed kunnen uitoefenen van hun taak door overheidsorganen mag geen vrijbrief worden om de wettelijk vereiste doelbinding bij het verwerken van persoonsgegevens min of meer helemaal los te laten of zo breed te interpreteren dat het feitelijk geen grens meer vormt. Het gemak dat en de eenvoud waarmee grote systemen gemacht kunnen worden lijkt de laatste jaren volgens een logaritmische lijn toe te nemen. De mogelijke begrenzing van wat er in dat opzicht technisch kan valt vanzelfsprekend buiten ons onderzoek; de implicaties voor regie over de 'eigen' persoonsgegevens beschrijven we weer wel.

1.3. Plan van behandeling

Aan ons zijn met een uitvoerige toelichting de volgende onderzoeksvragen voorgelegd. De basale hoofdvraag was: wat zijn de gevolgen van meer controle door de burger (inzicht, toestemming verlenen, beheer) over zijn persoonsgegevens bij de overheid voor de juridische en organisatorische randvoorwaarden van persoonsgegevens verwerkende datasystemen van de overheid?

Als deelvragen waren daarbij geformuleerd:

1. hoe verhoudt het versterken van de controlepositie van de burger vanuit zowel juridisch als organisatorisch perspectief zich tot de verschillende rollen die de overheid inneemt, waaronder dienstverlener en tegelijkertijd rechtshandhaver?
2. hoe verhoudt het versterken van de positie van de burger zich tot de verschillen met betrekking tot verwerking van persoonsgegevens door overheid en bedrijfsleven?

Bij het zoeken naar een antwoord op die vragen hebben we ons met name gericht op de mogelijkheden van controle door en regie van de burger. Wij hebben de motie geïnterpreteerd als een vraag die valt samen te vatten als 'wie gaat er nou eigenlijk over? moet dat niet gewoon de burger zelf zijn?' Wij zullen daarbij voorbij gaan aan het in de motie (en ook vaak elders in dit verband) gebezigde begrip 'eigendom'. Het civielrechtelijke begrip 'eigendom' leent zich niet zo goed voor toepassing op gegevensverzamelingen¹⁶, behoudens wellicht in het databankenrecht. In het spraakgebruik is ze ingeburgerd, evenals het begrip eigenaarschap, en even diffuus als het (juridisch toch wel relevante) onderscheid tussen eigendom en bezit. Het is een begrijpelijke term als we het hebben over zeggenschap of beschikkingsmacht maar de implicaties er van passen niet bij het oorspronkelijke eigendomsbegrip.¹⁷ Wij hebben de bedoeling van deze motie (na overleg met de opdrachtgever)

¹⁵ Bijvoorbeeld door het koppelen van bestanden of door gebruik voor een ander doel dan waarvoor ze oorspronkelijk waren verzameld. In par. 5.2 onderscheiden we verschillende categorieën van gegevens.

¹⁶ Zoals ook al in 2005 door Corien Prins uiteengezet in het hoofdredactioneel commentaar van het Nederlands Juristenblad: J.E.J. Prins, Eigendom op informatie: economische realiteit maar juridische fictie?, NJB 2005/12, pag. 623.

¹⁷ Een eenvoudig voorbeeld mag dat illustreren. Als ik aan iemand gegevens verkoop, dan ben ik ze zelf niet kwijt, alleen kan de ander er dan ook over beschikken. Als ik mijn fiets verkoop is dat anders.

in dit opzicht dan ook gelezen als de vraag naar zeggenschap, zo men wil: eigen regie. Om deze keuze te onderbouwen hebben we in het volgende hoofdstuk de vraag naar het juridische *eigendom* van gegevens verder uitgewerkt en toegelicht.

Daarnaast hebben we ons nog een beperking opgelegd. Die houdt in dat we ons hebben geconcentreerd op (wat we noemen) de civiele gegevens, dat wil zeggen dat we de gegevensverwerking in politieel, justitieel of strafvorderlijk verband¹⁸ in onze beschouwing niet zullen meenemen. Van die gegevens is een van de belangrijkste kenmerken immers dat ze zich niet alleen niet lenen voor eigen regie door de burger, maar dat de burger ook niet altijd verondersteld wordt er van kennis te nemen, of het nu om hem betreffende gegevens gaat of niet; juist niet! Naar we aannemen was de motie-Recourt daar ook niet op gericht.

Zowel de motie-Recourt als de ons voorgelegde onderzoeksvragen spreken van in de publieke en in de private sfeer verwerkte persoonsgegevens. Zoals zal blijken zullen we vaststellen dat dit onderscheid minder scherp is dan deze teksten wel doen vermoeden; we zullen dat ook illustreren met voorbeelden. Teneinde een zo zuiver mogelijke systematiek in dit rapport te handhaven zullen we ons in de eerste hoofdstukken vooral richten op de publieke sector, waarbij we via de lijn van de uitoefening van publieke taken ook privaatrechtelijke organisaties zullen introduceren. We kunnen niet anders, want de bestuurlijke werkelijkheid voert ons nu immers langs die privaatrechtelijke organisaties welke publieke taken uitoefenen. Eerst aan het slot van dit rapport zullen we ook in breder verband privaatrechtelijke organisaties voor het voetlicht brengen.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een korte beschouwing over enkele aspecten die we niet in ons onderzoek als zodanig hebben meegenomen, maar waar we wel steeds rekening mee hebben te houden. Eerst daarna verkennen we vanuit verschillende gezichtspunten het onderzoeksterrein. Dat neemt een vrij fors deel van dit adviesrapport in beslag. Dat doen we omdat er in de politiek en het algemene spraakgebruik – naar onze waarneming – vrij makkelijk wordt gesproken over zaken als eigendom van persoonsgegevens, 'mijn gegevens' zoals die binnen de overheid berusten. Alsof binnen die op iemand betrekking hebbende gegevens geen onderscheid denkbaar zou zijn. En dat is er wel degelijk, zoals wij in hoofdstuk 3 zullen uiteenzetten. Deels houdt dat verband met doelbinding (waarvoor zijn ze verzameld en vastgelegd?), maar voor een minstens zo belangrijk deel ook met de aard van de gegevens zelf. In hoofdstuk 4 stellen we ons vergelijkbare vragen, maar dan met het oog op het begrip 'regie': wat houdt dat in, welke vormen kan dat aannemen? Aansluitend brengen we in hoofdstuk 5 een aantal voorbeelden in kaart van wat er in termen van regie – voor zover dat mogelijk kan zijn – in feite al is. In hoofdstuk 6 vatten we die beschouwingen in een serie schema's samen.

¹⁸ Voor de goede orde: dit betreft in onze wetgeving relevante onderscheiden, gepaard aan verschillende beschermingsregimes.

Met het oog op de vraag of gegevens 'van de overheid' ook binnen private sectoren bruikbaar zouden kunnen zijn inventariseren we vervolgens een aantal varianten waarin dat al daadwerkelijk gebeurt. Dat blijkt in hoofdstuk 7 een breed palet op te leveren, waarbij zich de vraag aandient wat de meerwaarde kan zijn van het in private verhoudingen delen van aan de overheid ontleende persoonsgegevens en omgekeerd. Wij zullen daar aangeven dat dit naar verwachting voor algemeen gebruik geen brede sets zullen zijn; voor specifiek gebruik kan dat in een aantal gevallen anders zijn. Ook zal dan blijken dat – onbewust? – al veel 'eigen' (private) gegevens van burgers binnen de overheid worden verwerkt, en omgekeerd. In die gevallen lijkt de vraag naar wisselwerking tussen beide categorieën dus minder spannend dan de vraagstelling deed vermoeden.

In hoofdstuk 8 halen we de historie van het denken over 'van wie zijn die persoonsgegevens', het digitale kluisje en regie over eigen gegevens weer terug. Dat hebben we op die plaats nodig om het te confronteren met onze inhoudelijke bevindingen tot dan toe. Dat maakt het mogelijk om in hoofdstuk 9 de onderzoeksvragen van een antwoord te voorzien. Van meerdere antwoorden, zo zal blijken, omdat er meerdere categorieën gegevens zijn te onderscheiden. Die differentiatie zal het voorts de opdrachtgever mogelijk moeten maken om – desgewenst – beleid op het vraagstuk te ontwikkelen. Mede met het oog daarop zullen we in het slothoofdstuk nog enkele overwegingen en aanbevelingen formuleren.

2. Enkele voorafjes

Dit hoofdstuk bevat enkele losse onderwerpen; noties, waarvan wij menen dat ze niet gemist kunnen worden maar die later in dit rapport geen deel zullen uitmaken van de opbouw van onze redeneringen. We zien ze als het ware als randvoorwaardelijk bij ons onderzoek. Het gaat om de aanduiding eigendom of eigenaarschap van gegevens, om het in de Wbp opgenomen toestemmingsvereiste en om enkele internationale ontwikkelingen.

2.1. Eigendom van gegevens

Bij de vraag naar wat het *in control* brengen van de burger betekent struikelt men bijna als vanzelf over de termen 'eigenaar' en 'eigendom'. Ten behoeve van deze studie wordt bij deze begrippen een moment stilgestaan omdat deze termen gemakkelijk begripsverwarring oproepen en kunnen afleiden van hetgeen hier in werkelijkheid aan de orde is. Doel van deze studie is nadrukkelijk niet om een standpunt in te nemen met betrekking tot het eigenaarsbegrip zoals dit voortvloeit uit het privaatrecht en dan met name ook het zakelijkrechtelijke terrein daarvan. De dogmatische aspecten die aan het eigendomsbegrip kleven, alsmede het voorgaande debat daarover in de rechtsgeleerde literatuur, laten wij echter buiten beschouwing¹⁹. Dit niet alleen en zozeer omdat het de grenzen van deze opdracht te buiten zou gaan maar omdat wij van mening zijn dat het niet nodig is om dit aspect bij de huidige onderzoeksvraag te betrekken. Het gaat in dit onderzoek immers niet om de vraag of en op welke wijze de burger op één of ander manier, juridisch technisch, *eigenaar* is van zijn persoonsgegevens maar primair om de vraag in welke mate de burger *zeggenschap* kan hebben over de binnen de overheid aanwezige persoonsinformatie over hem.

Wij denken dat het beslist te verdedigen is dat men spreekt over 'eigenaarschap' in het alledaagse taalgebruik indien een zekere vorm van 'zeggenschap' aanwezig geacht moet worden. Zulks beschouwd is het gebruik van de term 'eigenaar' in de motie Recourt geen problematisch gegeven. In deze motie wordt onder meer gezegd: "van mening dat burgers eigenaar van hun persoonlijke gegevens moeten zijn", maar uit het geheel van motie blijkt dat niet beoogd is uitspraken te doen over het civielrechtelijk eigenaarsbegrip en gaat het bij deze motie in hoofdzaak om het thema 'zeggenschap'.

¹⁹ Zie voor een betrekkelijk recent onderzoek naar het eigendomsbegrip N. Purtova, *Property Rights in Personal Data: a European Perspective*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International (PhD dissertation), 2011 en de bespreking daarvan door E.J. Dommering in het Maandblad voor Vermogensrecht, 2012/1. Wat er ook zij van de desbetreffende dogmatische discussie die uit deze literatuur blijkt, Dommering schrijft in zijn artikel iets wat het belang van het onderwerp zeggenschap heeft en waar wij ons bij kunnen aansluiten: *Persoonsgegevens zijn typisch data die door bewerking van een ogenschijnlijk neutraal kenmerk in context een licht kunnen werpen op het intieme privéleven. Bovendien (en de schrijfster maakt dat duidelijk): het gaat over beperking van de macht van de overheid of het ondernemingen. Privacy is een vrijheidsrecht, waarmee je de macht kunt begrenzen. Persoonsgegevens zijn bij uitstek middelen om macht te kunnen uitoefenen over individuen. Door er zelf over te kunnen beschikken kunnen individuen macht beperken. Zo heeft ook de jurisprudentie van het EHRM zich ontwikkeld, zoals de schrijfster duidelijk in haar boek laat zien (p. 24).*

Daarbij denken wij dat een keuze voor dit alledaagse of functionele begrip van eigendom in ieder geval enigszins gerechtvaardigd kan worden door een vergelijking te maken met het dynamische begrip van eigendom zoals dit voortvloeit uit artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en zoals sinds jaar en dag toegepast en uitgewerkt door het Europese Hof²⁰.

Kort gezegd: zolang men het begrip eigendom maar dynamisch opvat of als het ware tussen aanhalingstekens denkt dan is er wat ons betreft weinig aan de hand. Daarmee willen wij niet zeggen dat de eigendoms kwestie in civielrechtelijk betekenis op een ander terrein niet relevant zou zijn. Integendeel, bij toekomstige eventuele geschillen tussen burgers en derden over de waarde van hun gegevens (en de vraag of hun enigerlei vergoeding rechtens toekomt) zal mogelijk het eigenaarsbegrip wel degelijk aan de orde kunnen komen. Ook is denkbaar dat de overheid in de hoedanigheid van private partij tracht met de persoonsgegevens van burgers de commerciële boer op te gaan. Wij zullen dat hier verder echter buiten beschouwing laten evenals de vraag in hoever het civielrechtelijk dogmatische eigendomsbegrip in dergelijke procedures relevant zou kunnen zijn voor de mate waarin zeggenschap langs rechterlijke weg geëffectueerd kan worden. Ook dat zou op dit moment te veel van ons eigenlijke onderwerp afleiden. Daartoe menen wij dat het zeer wel denkbaar is dat zeggenschap mogelijk is ook zonder dat er sprake is van een civielrechtelijke eigendom. De burger is wat betreft zijn persoonsgegevens in ieder geval belanghebbende en er staat de overheid niets in de weg aan het toekennen van (een zekere mate van) zeggenschap in voorkomende gevallen over deze gegevens. Of de burger in een zo'n geval ook altijd eigenaar in civielrechtelijke betekenis is doet er dan simpelweg niet toe.

2.2. De zorgplicht van de overheid

In dit onderzoek komt onder meer de vraag aan de orde naar eventuele mogelijkheden om als burger overheidsinformatie te kunnen delen met derden in particuliere transacties. Op het eerste gezicht zou men zich kunnen afvragen wat daar tegen zou kunnen zijn, een burger mag toch zeker zelf weten wat hij met 'zijn' informatie doet? Maar daar zijn toch wel kanttekeningen bij te maken. Dat wil zeggen, er is in beginsel waarschijnlijk nergens een

²⁰ Uit dit begrip vloeit bijvoorbeeld voort dat intellectuele eigendomsrechten onder het begrip van 'eigendom' kunnen vallen. Het Hof heeft in een IE-zaak het eigendomsbegrip als volgt geformuleerd (onder verwijzing naar oudere rechtspraak): *The concept of 'possessions' referred to in the first part of Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning which is not limited to ownership of physical goods and is independent from the formal classification in domestic law: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as 'property rights', and thus as 'possessions' for the purposes of this provision. The issue that needs to be examined in each case is whether the circumstances of the case, considered as a whole, conferred on the applicant title to a substantive interest protected by Article 1 of Protocol No. 1*, EHRM (GK), Anheuser - Busch Inc. t. Portugal, arrest van 11 januari 2007, nr. 73049/01, § 63 (onder verwijzing naar oudere rechtspraak). Tevens gepubliceerd in NJ 2008, 534. Zie voor een lange opsomming met voorbeelden van een 'dynamische' toepassing van het eigendomsbegrip in de jurisprudentie van het Europese Hof het preadvies van T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, De eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht: het Straatsburgse perspectief, in: De eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht, Preadviezen voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht, 2005, p 56.

verbod te vinden op grond waarvan een burger expliciet niet ongestoord zijn informatie wereldkundig mag maken (al loopt dat toch ook tegen de grenzen aan van hetgeen maatschappelijk betamelijk is en/of toelaatbaar gezien vanuit de openbare orde of de goede zeden). Maar wél zijn er op diverse plaatsen rechtsregels te vinden die de burger in bescherming nemen als deze tegen zijn eigen belang informatie gedeeld heeft en als hij daar later spijt van krijgt. Of de burger nu uit onachtzaamheid, domheid, onder druk of geheel onbewust deze informatie gedeeld heeft doet er dan niet toe.

Eén in het oog springend beschermingsmechanisme als het gaat om het verstrekken van informatie betreft het toestemmingsvereiste zoals in Nederland vormgegeven in de Wet Bescherming persoonsgegevens. Dit toestemmingsvereiste is geschreven met het oog op de verhouding tussen burger (in termen van de wet 'betrokkene') en degene die zijn persoonsgegevens verwerkt (in termen van de wet 'verantwoordelijke'). Een hier tegen het licht te houden situatie is een iets andere, namelijk het geval dat een burger informatie uit 'de overheid' ter beschikking stelt aan een derde.

Het eerste wat daarbij vastgesteld moet worden is dat de derde-verantwoordelijke dan toch in ieder geval aan de eisen zoals deze voortvloeien uit het toestemmingsvereiste moet voldoen. Dat lijkt triviaal maar het geeft te denken over de vraag of de overheid zich zou kunnen verschonen ten aanzien van de vraag of het daar wel helemaal goed gaat. Dat is maar zeer de vraag. Het valt te bezien of er niet een zekere reflexwerking aangenomen zou moeten worden ten aanzien van dit toestemmingsvereiste. Te beredeneren valt ook dat de overheid een bijzondere zorgplicht heeft en niet alleen vanwege het (veronderstelde) feit dat zij als overheid een speciale zorgplicht heeft ten aanzien van de betrokken burger. Ook op grond van privaatrechtelijke beginselen kan een dergelijke zorgplicht geconstrueerd worden. Aansluiting kan gezocht worden bij thema's 'gevaarstelling' (uit het aansprakelijkheidsrecht) en de bijzondere informatieplicht bij 'geleerde' dienstverleners zoals artsen en notarissen. Wellicht valt ook te denken aan een plicht tot zaakwaarneming. Dit allemaal (linksom of rechtsom) op basis van het feit dat de overheid ten slotte degene is die het voor de burger mogelijk gemaakt heeft om de betreffende informatie (al te gemakkelijk?) te delen met derden. Voorkomen moet worden dat de burger met een enkele druk op de knop veel meer informatie prijsgeeft dan hij zou willen (met alle mogelijk risico's van dien).

Wanneer we de memorie van toelichting bij de Wbp²¹ er op naslaan valt in de eerste plaats op dat de wetgever toen ook al gedacht heeft aan beschermingsregimes die volgen uit het Burgerlijk Wetboek:

Een en ander betekent dat contractuele afwijkingen van de wettelijke voorschriften niet toelaatbaar zijn, tenzij dat in de wet uitdrukkelijk wordt bepaald. In dit verband kan worden gewezen op artikel 8, onder a, van de WBP waarin bepaald wordt dat gegevensverwerking geoorloofd is als de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend. Aan de gegeven toestemming worden wel zware eisen gesteld. Dit ligt in het verlengde van het BW. Op grond van het BW een dergelijke

²¹ Kamerstukken II, 25 892, nr. 3. Citaat is uit par. 4.4.

toestemming, indien deze rechtstreeks voortkomt uit een afhankelijkheidssituatie, nietig zijn wegens misbruik van omstandigheden. Het BW biedt op dit punt voldoende ruimte voor doorwerking van uit de richtlijn voortvloeiende privacyrechten.

In de artikelsgewijze toelichting wordt bij artikel 1, onderdeel i, uitvoerig bij het toestemingsvereiste stilgestaan. Veelzeggend zijn de, uit het internationale discours voortvloeiende, vereisten van het kunnen uiten van een vrije wil, de betrokkenheid op een bepaalde gegevensverwerking en het vereiste van 'informed consent'. Als concreet voorbeeld wordt genoemd:

Er kan bijvoorbeeld niet van een rechtsgeldige toestemming worden gesproken als de betrokkene onder druk van omstandigheden waarin hij verkeert of de relatie waarin hij staat tot de verantwoordelijke, tot toestemming is overgegaan. Van de sollicitant die op verzoek van de aspirant werkgever gegevens over zijn strafrechtelijk verleden bekend maakt, kan bezwaarlijk gezegd worden dat hij in vrijheid deze gegevens heeft verstrekt. Hij handelde immers onder druk van de wens aangenomen te worden door de werkgever.

Waarna in wat betreft het tweede vereiste tevens aandacht aan een 'derde' besteed wordt en het onderwerp wel weer heel dichtbij het onderhavige onderzoek komt te liggen:

Als tweede voorwaarde geldt dat de wilsuiting van de betrokkene betrekking moet hebben op een bepaalde gegevensverwerking of een beperkte categorie van gegevensverwerkingen. Duidelijk moet zijn welke verwerking, van welke gegevens, voor welk doel zal plaatsvinden, en als het daarbij gaat om een verstrekking aan derden, ook aan welke derden. In aansluiting op artikel 12 WPR²² betekent dit dat een zeer brede en onbepaalde machtiging tot het verwerken van gegevens niet als zodanig kan worden aangemerkt. De ondertekening door de betrokkene van een formulier voldoet niet aan dit criterium, als in het formulier een algemeen geformuleerde machtiging voor de verantwoordelijke is opgenomen, om de persoonsgegevens van de betrokkene te verwerken zonder nadere specificatie van bijvoorbeeld de categorieën van derden aan wie de verantwoordelijke de gegevens voornemens is te verstrekken en de soorten van gegevens die aan deze personen zullen worden verstrekt. Zo is ook de zinsnede in een contract met een reisagentschap, waarin de betrokkene toestemming geeft voor de verstrekking van persoonsgegevens aan een willekeurige derde voor de toezending van reclame, onvoldoende specifiek. De betrokkene moet weten om welke gegevensverwerking het gaat en hiervoor gerichte toestemming geven.

Overigens is relevant dat de Wbp in zijn huidige vorm waarschijnlijk zal verdwijnen, althans worden vervangen door een nieuwe wet in verband met het Europese Voorstel voor een verordening namelijk een Algemene verordening gegevensbescherming uit 2012 (0011). Het ziet er alleszins naar uit dat deze verordening niet zal leiden tot een minder stringent

²² Wet persoonsregistraties.

regime van bescherming van persoonsgegevens. Op die ontwikkeling gaan we in, in de volgende paragraaf.

Tenslotte merken we op dat de Europese 'Art. 29 Werkgroep' in 2011 een advies geschreven heeft specifiek met betrekking tot het onderwerp 'toestemming' (Advies 15/2011) waarin eigenlijk de strekking van hetgeen hiervoor aangehaald werd uit de parlementaire geschiedenis alleen maar verder behandeld wordt en waaruit valt op te maken dat het probleem van 'oneigenlijke toestemming' actueel blijft en alleen maar actueler lijkt te zijn geworden met de mogelijkheden van het 'snelle' internet.

2.3 De Internationale arena

De Nederlandse overheid staat uiteraard niet alleen wat betreft de vragen die in dit onderzoek aan de orde gesteld worden. Het is daarbij een waarheid als een (Hollandse) koe dat het zinvol kan zijn om over de grens te kijken om te bezien hoe men daar met deze vragen omgaat. Mogelijk zijn er in het buitenland ontwikkelingen waar men hier van kan leren, of omgekeerd, mogelijk kan de hier opgedane kennis gevalideerd worden in contacten met het buitenland. Je leert namelijk veel van je eigen fouten maar het kan toch slimmer zijn om te leren van andermans fouten.

Nu is vergelijken met het buitenland geen sinecure. Echt vergelijken kan men vaak alleen maar doen door ook omgevingsfactoren, zoals culturele aspecten, te betrekken in de afweging of een bepaald gebeuren zinvol is om te bestuderen, en zo mogelijk te kopiëren naar ons land. Omgekeerd is het misschien net zo'n open deur, maar ook tegelijk een vaste en zeker waarheid, dat het niet getuigd van goed rentmeesterschap om steeds te trachten zelf het wiel uit te vinden.

Wanneer een dergelijk onderzoek verricht zou moeten worden zou allereerst in kaart gebracht moeten worden naar welke landen het beste gekeken zou kunnen worden vanuit het oogpunt van 'succeskansen'. Is het denkbaar dat men elders vooroploopt? Of zijn er landen die ogenschijnlijk achter lopen maar bezig zijn met een inhaalslag en in overeenstemming met de 'wet van de remmende voorsprong' straks een voorbeeldfunctie kunnen gaan vervullen? Daarna zou onderzocht moeten worden of de infrastructuur in een bepaald land niet zover afstaat van wat wij hier gewend zijn dat een vergelijking mogelijk weinig zinvol is.

In dit onderzoek kan dit verder niet uitgewerkt worden. We wijzen hier nog wel op enkele internationale factoren (en actoren) die relevant zijn als het aankomt op (de bescherming van) persoonsgegevens en welke meer specifiek van belang kunnen zijn voor het onderwerp 'in control' brengen van de burger. Meer dan aanstippen van enkele actuele ontwikkelingen is in het kader van dit onderzoek evenmin mogelijk maar het is toch wel van belang om in ieder geval te vermelden waar op gelet moet worden.

Een belangrijke actor in het internationale speelveld is het OECD, waar Nederland ook lid van is, met haar voortgaande aandacht voor het onderwerp privacy. In 2013 verschenen de

nieuwe/herziene richtlijnen (de eerste versie stamt uit 1980) inzake de bescherming van persoonsgegevens²³ en vermeldenswaard is dat juist ook de rol van het individu specifiek de aandacht heeft blijkens een daaraan gewijde conferentie uit 2010 in het kader van het 30-jarig bestaan van de OECD-richtlijnen²⁴. Tevens is van belang het Europese Voorstel voor een verordening namelijk een Algemene verordening gegevensbescherming uit 2012 (0011). Dit voorstel is momenteel onderwerp binnen het Nederlandse politieke proces²⁵.

²³ <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/privacy.htm#newguidelines> (geraadpleegd 18-08-2014).

²⁴ Zie <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/theevolvingroleoftheindividualinprivacyprotection30yearsaftertheoecdprivacyguidelines.htm> (geraadpleegd 18-08-2014).

²⁵ Zie voor recente ontwikkelingen: http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e120003_voorstel_voor_eeen (hier eindigt inderdaad de link wat onlogisch, maar hij werkt wel).

3. Verkenning van het speel- of onderzoeksveld

In dit hoofdstuk verkennen we de grenzen van ons onderzoeksterrein. Wij zullen wandelen langs de vraag van wat onder 'de overheid' zou moeten worden begrepen, althans: wat wij, gegeven de onderzoeksvragen, menen dat dienstig is om voor dit onderzoek als overheid aangemerkt te worden. Wij hebben daarbij minder willen zoeken naar een dogmatische

Het kan toch niet zijn dat.....

je in Papendrecht woont, en voor een bijstandsuitkering verplicht bent naar een kantoor te komen, terwijl je in heel Nederland digitaal een aanvraag kunt doen.

Dit overkwam meneer Vermeer. Hij wilde in de Drechtsteden, waar Papendrecht onder valt, digitaal een uitkering aanvragen. Dit is van belang omdat de datum van aanmelding van belang is voor het verstrekken van een uitkering. Echter de Sociale Dienst prefereert persoonlijk contact. Dat betekent wel dat meneer Vermeer een afspraak voor een gesprek moet maken. En dat er zo kostbare dagen verloren gaan.....

grenzen trekken, maar meer naar mogelijkheden om in kaart te brengen die het te onderzoeken vraagstuk het best inzichtelijk maken en denkbare oplossingen ook praktijkwaarde te laten hebben.

Vervolgens brengen we in kaart om welke gegevens het binnen de verschillende overheidsorganisaties gaat. Sommige – zoals de persoonsnaam – komen wel heel frequent en ruim verspreid voor. Dat kan moeilijk anders: de meeste activiteiten van de overheid zullen zijn gerelateerd aan een of meer personen. Het gaat om gegevens in basisregistraties, maar daarnaast in veel bestanden rond specifieke werkprocessen: belastingen, vergunningen maar ook de registratie van een bezwaarschrift tegen een omgevingsvergunning aan een derde of een inspraakreactie of zienswijze met betrekking tot een voornemen kan niet anders dan per-

soonsgegevens bevatten. Maar ook het ontvangen van een nieuwsbrief vanuit een beleidsdirectie van een ministerie of van een waterschap vergt op zijn minst de registratie van een mailadres – en ook dat is een persoonsgegeven.

Er zijn frequent geregistreerde gegevens en gegevens die betrekkelijk sporadisch in overheidsregistraties voorkomen. Dat kan – maar hoeft niet – verband te houden met het doel waarvoor ze verzameld zijn. Of een dergelijk doel van belang kan zijn voor de mate waarin (of de wijze waarop) burgers eigen regie op die gegevens kunnen uitoefenen zal mede afhankelijk zijn van de daarbij geldende regelgeving. Aan het slot van dit hoofdstuk zullen we dan ook ingaan op de vraag, welke gegevens zich lenen voor eigen regie door de burger.

3.1. Wat omvat die 'overheid' die van ons gegevens beheert?

Als het moet gaan om regie over de gegevens van een burger die op hem betrekking hebben maar onder de overheid berusten, is vooreerst van belang wat dan onder die 'overheid' wordt verstaan. De motie-Recourt c.s. specificiert dat begrip niet maar veronderstelt het

(kennelijk) bekend. In dit geval betekent de vraag stellen echter nog niet, hem direct ook eenduidig beantwoorden. Er zijn vele dissertaties en rapporten gewijd aan de vraag, wat precies onder 'de overheid' moet worden verstaan. Klassiek staatsrechtelijk zou men denken te kunnen voortbouwen op de Grondwet, die evenwel een aantal organen wel omschrijft, maar niet uitputtend noemt. Van Dale beschreef het begrip 'overheid' eerder kennelijk als volgt: <(1) macht, gezag en (2) lichaam waarbij het openbaar gezag berust>²⁶. Actueel is die beschrijving <personen, lichamen aan wie het gezag is toevertrouwd, m.n. door de wet>²⁷. Dat helpt ons al iets, maar er is meer specificatie nodig: het moet gaan om de civiele of burgerlijke overheid, waarbij het verder kan gaan om een landelijke, plaatselijke of (vooral) taakgebonden organisatie. We komen daarbij in de buurt van de definitie van *bestuursorgaan* in de Algemene wet bestuursrecht: *een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed*²⁸, waarbij in het volgende lid van diezelfde bepaling overigens direct weer een aantal organen van die definitie worden uitgezonderd.

Niettemin brengt ons dit verder. Openbaar gezag kan kennelijk ook van buiten de overheid in eigenlijke zin plaatsvinden. De publieke sector is breder dan *de overheid*. Deze publieke sector bestaat vooreerst uit twee soorten instellingen; de overheidsinstanties en (wat wel aangeduid wordt als) de semioverheidsinstanties. De semioverheid verschijnt doorgaans in de vorm van een particulier opgezette organisatie waarin de overheid soms financieel of met enige zeggenschap deelneemt. Vaker wordt de semioverheid gekenmerkt door het hebben van wettelijke taken of althans het dienen van een uitgesproken publiek belang. Vaak worden dergelijke organisaties (grotendeels) gefinancierd door de 'echte' overheid en is er in grote mate sprake van gedetailleerde regelstelling, toezicht op en soms zelfs directe invloed binnen dergelijke instellingen. De wettelijke taken hoeven geen op de burger gerichte gezagsuitoefening in te houden; integendeel: in veel gevallen gaat het om dienstverlening aan burgers, zoals in de sectoren onderwijs en zorg²⁹.

Deze laatste stap lijkt nuttig. Als we terugbladeren naar het rapport *De burger gaat digitaal* van de Nationale ombudsman³⁰ of een gerichte quick scan uitvoeren bij enkele van de consumentenprogramma's dan stuiten we in de regel op (vooral grotere) organisaties met vaak een complexe administratieve inrichting. Als het gaat om problemen met zijn gegevens, waar ervaart de burger dan de meeste last? De sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs en vergelijkbare (vaak kleinere) sectoren. Daarbij lopen de 'echte' overheid en grote, dienstverlenende organisaties vrijelijk dooreen, niet zelden omdat ze ook onderling van elkaars

²⁶ Bron: http://www.eur.nl/ub/nederlands/zoeken/per_vakgebied/overheidsinformatie/definitie/, geraadpleegd 08-08-2014.

²⁷ Bron: <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=overheid&lang=nn>, geraadpleegd 08-08-2014.

²⁸ Art. 1:1, eerste lid, Awb.

²⁹ Waarbij het element 'gezag' wel een deelproduct kan zijn, zoals bij het verstrekken van een kwalificerend diploma.

³⁰ *De burger gaat digitaal*; zie noot 14. De voorbeelden in de kadertjes in dit rapport zijn daaraan ontleend.

gegevens gebruik maken en deze daartoe uitwisselen. Het gaat om ketens en informatieverwerking daarbinnen.

Op basis van deze overwegingen willen we de omvang van ons onderzoek inkaderen. We zullen ons niet richten op de eigenlijke overheid in termen van <het gezag>, maar op de sector van de publieke dienstverlening. Daar immers gaan de meeste persoonsgegevens in om en uit het verslag van de betreffende Kamerdiscussie blijkt ook duidelijk dat deze focus de bedoeling is geweest van de indieners van de motie-Recourt. Dat betekent dat wij de motie meer interpreteren naar zijn strekking dan naar de feitelijke bewoordingen. Wij denken daarmee recht te doen aan de bedoelingen van de indieners er van en aan onze opdrachtgever.

3.2. Over welke persoonsgegevens beschikt de overheid en waarom?

Het klinkt zo eenvoudig en zo logisch: geef de burger regie over de gegevens welke de overheid van hem registreert: "het zijn toch zijn eigen gegevens?" Maar zo eenvoudig en logisch is dat niet. Veel gegevens zijn immers niet of nauwelijks te wijzigen zonder ook onderliggende feiten te wijzigen. Ik zou fiscaal wellicht wel als 'gehuwd' willen worden aangemerkt, maar ons familierecht is iets complexer dan dat ik dat kan realiseren door het wijzigen van mijn burgerlijke staat in de boeken van de Belastingdienst. En voor het beschikken over enig rijbewijs (en registratie daarvan in het Centraal Rijbewijsregister) zal ik toch eerst dat rijexamen moeten behalen.

Niet alleen is de overheid dus een veelkoppig monster, ook de binnen de overheid opgeslagen persoonsgegevens vertonen een grote verscheidenheid. Om het object van dit onderzoek overzienbaar te houden hebben we daarom een zekere categorisering aangebracht. Op voorhand geven we toe: de gemaakte onderscheiden zijn enigszins arbitrair; een andere onderverdeling was ook mogelijk geweest. Maar de indeling die we nu gekozen hebben heeft ons systematisch denken ondersteund. En om van die laatste zin dan ook maar gelijk de scherpe randjes te slijpen: het onderscheid tussen de verschillende categorieën persoonsgegevens is niet steeds even scherp, hier en daar is een glijdende schaal denkbaar.

Het eerst in het oog springt dan de groep van de identificerende gegevens. Dat betreft vooreerst familie- en eigenaam en geboortedatum. We rekenen tot deze groep voorts familierelaties en nationaliteit of verblijfsrecht alsmede curatele en gezag over minderjarige kinderen. Het zijn basale, direct aan de persoon als zodanig verbonden gegevens.

De tweede groep betreft de feitelijke gegevens welke direct aan de persoon zijn verbonden, maar waarvoor de persoon in kwestie iets moet doen om het gegeven tot stand te brengen. We denken aan het woonadres, behaalde opleidingen, bevoegdheid om zekere beroepen uit te oefenen of beschikken over rijvaardigheid, maar ook het deel uitmaken van een maatschap of het gekozen zijn als gemeenteraadslid³¹. In deze groep vallen ook de tenaam-

³¹ Hier hebben we zo'n grensgeval. Als het er alleen maar om gaat dat de persoon zelf iets moet doen als voorwaarde voor deze indeling, dan zou het om de kandidaatstelling gaan. Een gemeente-

stelling van voertuigen en verleende vergunningen. In een aantal gevallen eindigt de vermelde hoedanigheid van rechtswege (einde van de zittingstermijn, verlopen van het rijbewijs); in andere gevallen is het einde het gevolg van een activiteit van de betrokkene.

Als derde groep onderkennen we de door de overheid gegenereerde gegevens. Dat is een betrekkelijk gemêleerde groep die enerzijds bestaat uit nummers die de overheid toekent

Het kan toch niet zijn dat.....

ik mijn uitkering verlies, als mijn ouders gaan verhuizen.

Dat overkwam Menno Pietersen, die een Wajong-uitkering had. Zijn ouders gingen naar het buitenland verhuizen en lieten zich uitschrijven per 1 oktober 2013. Jan bleef op het ouderlijke adres wonen. Maar het UWV stuurt hem een brief met de beslissing dat zijn uitkering per 1 oktober wordt stopgezet. Wegens verhuizing naar het buitenland. Als gevolg van de UWV-beslissing zet de Belastingdienst de huurtoeslag stop. De gemeente had hem uit de GBA uitgeschreven. Hij tekent per ommegaande bezwaar aan tegen deze beslissingen.

Van de gemeente krijgt hij een excuusbrief. Hij had nooit uitgeschreven mogen worden. Om zijn uitkering en toeslag weer te krijgen moet hij echter wel een bezwaarschriftprocedure doorlopen. Door een eenzijdige fout van de gemeente, komt Menno wellicht, ongevraagd en buiten zijn schuld, in juridische procedures terecht.

aan burgers, zoals het BSN, het KvK- of BTW-nummer. Anderzijds betreft het een vaststellen van rechten en verplichtingen: het toekennen van een uitkering, toeslag of kindgebonden budget dan wel het vaststellen van een belastingaanslag of de WOZ-waarde van de eigen woning. Het gemeenschappelijke in deze groep is dat het steeds gaat om toepassing van formele regelgeving.

De vierde groep betreft dan die gegevens, welke de overheid alleen maar registreert omdat de burger ze daartoe heeft aangeleverd. Denk aan bereikbaarheidsgegevens als telefoonnummer en e-mailadres en aan bankrekeningnummers. Het kan echter ook gaan om het gebruik van de geslachtsnaam van zichzelf of van de (gewezen) partner³². Maar ook vallen de belastingaangifte en het verzoek om een voorlopige aanslag in deze categorie.

Bij de vijfde en laatste groep is de burger zelf als regel niet betrokken, maar de gegevens raken hem wel degelijk.

Het gaat om de door bestuursorganen bijeengebrachte gegevens om daarmee beleidsinformatie te genereren. Denk aan de koppeling van gegevens van de Belastingdienst of uitkeringsinstanties met die van de Dienst Wegverkeer, maar ook van het agentschap DUO, dat de studiefinanciering verzorgt, met de BRP. Daarbij betrekken een aantal overheidsinstanties ook particuliere bronnen, soms zelfs door bestanden te kopen. De primair verkregen gegevens worden daardoor (in de ogen van de overheid) verrijkt. Dat gebeurt bij voor-

raadslid is echter tevens gekozen en wel door anderen. Maar om dat te laten gebeuren moest wel eerst die eerste stap worden gezet

³² Zie art. 2.56 Wet BRP.

beeld om – laten we het noemen – ongemak boven tafel te krijgen: hoe komt iemand met dit inkomen aan die klasse auto. Maar het gebeurt ook om profielen te genereren: in welke postcode treffen we welk feit (van criminaliteit en overbewoning tot specifieke gezondheidsklachten) meer dan gemiddeld aan? Een derde variant is weer neutraler en heeft als doel het genereren van beleidsinformatie. Dat kan gaan om zulke niet omstreden doelen als het meten van schoolprestaties of het bevorderen van verkeersveiligheid. Als dat al om geaggregeerde opbrengsten gaat waarin individuele gegevens niet meer zijn terug te vinden, dan nog geldt dat individuele gegevens in de bestuurspraktijk daaraan worden gerelateerd. Die geaggregeerde gegevens zullen in de meeste gevallen niet (meer) als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt, omdat ze niet meer tot een persoon herleidbaar zijn. Maar het er aan gerelateerde individu kan daarmee wel weer aangemerkt als risicovol in termen van bv. gezondheid of van overbewoning dan wel als bewoner van een gebied dat wordt ontsloten door een kennelijk minder veilige weg.

Het laat zich raden dat de gegevens uit de eerste groep het meest frequent voorkomen. Vrijwel alles wat bestuursorganen doen is gericht op een of meer burgers, die daarom in een besluit zullen worden genoemd. Al breken we direct op die vaststelling in door te memoreren dat het BSN – uit de derde groep – tot een unieke identificatie behoort te leiden. En waar dat niet gebeurt, omdat nog 'gewoon' de NAW-gegevens worden genoteerd verwijzen de A en de W naar het woonadres³³: een gegeven uit de tweede groep. We nemen dat echter nu even voor lief. De voorliggende studie gaat niet over de systematiek van door overheden verwerkte gegevens als zodanig, maar om de vraag of en hoe de burger op die gegevensstromen invloed kan uitoefenen.

3.3. Wat is regie? welke vorm van beïnvloeding kan het betreffen?

Alvorens toe te komen aan de vraag, welke door de overheid geregistreerde persoonsgegevens zich lenen voor eigen regie door de betreffende burger, verkennen we kort de verschillende denkbare mogelijkheden om die regie vorm te geven. Wij doen dat zonder waardeoordeel aan elk van die mogelijkheden te verbinden; we inventariseren slechts de denkbare varianten.

De eerste mogelijkheid betreft het correctierecht. Dat is een onder informatiekundigen veel gebruikte, maar voor juristen en bestuurskundigen echter weinig nauwkeurige term. In zijn meest letterlijke vorm betekent het immers het zelf kunnen wijzigen (dan wel: kunnen laten wijzigen) van een binnen de overheid geregistreerd gegeven. Die mogelijkheid dient zich echter zelden aan. Doorgaans gaat het om de mogelijkheid om correctie te verzoeken, al dan niet in een procedure die met de nodige waarborgen is omkleed. Hoe zwaar die procedure zal zijn zal kunnen afhangen van de aard van de registratie – vloeien er bv. rechten uit voort? – en de ingrijpendheid van de gevraagde wijziging: gaat het om een spelfout of

³³ NAW staat voor: naam, adres, woonplaats. Sinds de Wet BAG in werking is getreden omvat het adres echter zowel de openbare ruimte (de 'straat') als de woonplaats. Maar wij vermoeden dat de aldus achterhaalde afkorting NAW wel een blijvertje zal blijken te zijn.

het aanpassen van bv. het gegeven met betrekking tot een eerder genoten inkomen? Een verzoek tot correctie kan iedereen altijd doen; artikel 36 Wbp normeert de gang van zaken. Dat zelfde geldt ook bv. de mogelijkheid om gegevens af te schermten.

Om een correctieverzoek mogelijk te maken is allereerst nodig dat de burger inzage krijgt in de gegevens die hem betreffen en die verwerkt worden door de overheid. Dat recht is er; artikel 35 Wbp voorziet in de mogelijkheid van zowel inzage in het gegeven als kennisname van de organisaties, aan wie zijn gegeven is verstrekt. Daar zit een procedure aan vast, maar de mogelijkheid op zichzelf is er. De Wet BRP kent vrijwel vergelijkbare mogelijkheden, maar heeft als basisregistratie het kenmerk dat authentieke gegevens door andere bestuursorganen moeten worden gebruikt. Wij laten dat hier verder voor wat het is: als persoonsgegevens eenmaal vanuit de BRP zijn doorgeleverd aan anderen is op die verdere verwerking de Wbp van toepassing.

Onder 'eigen regie' valt ook het recht om te bepalen wat er met iemands persoonsgegevens gebeurt nadat ze zijn geregistreerd: doorlevering. De Wet BRP kent de mogelijkheid om die afscherming te realiseren. Dat betekent dat persoonsgegevens niet kenbaar gemaakt worden aan een aantal partijen of niet voor het gebruik ten behoeve van een specifiek doel. Maar dat betreft niet alle partijen: wettelijke afnemers blijven gerechtigd – sterker: in beginsel verplicht! – om persoonsgegevens uit de BRP te gebruiken. Onder die wettelijke afnemers niet alleen bestuursorganen, maar ook maatschappelijke organisaties in bv. zorg en onderwijs. En onder die bestuursorganen meerdere die een openbaar register aanhouden; denk aan het Kadaster en het Handelsregister.

Tegen die achtergrond is het (volstreckte) recht om vergeten te mogen worden (dat is iets anders dan geheimhouding) voorlopig nog illusoir. Het vaak voor lange (of voor onbepaalde) tijd publiceren van naar personen herleidbare gegevens vallen onder de Wbp³⁴. Daarom is het van belang dat verantwoordelijken die niet in strijd met de Wbp willen handelen ervoor zorgen dat ze een beperkte, op de risico's afgestemde, termijn hanteren voor publicatie van gegevens die geen persoonsgegevens lijken en ingrijpen zodra ze merken dat gegevens alsnog herleidbaar zijn naar personen³⁵, aldus de art. 29-Werkgroep van Europese toezichthouders. Maar wij achten het zeer de vraag of, na alle denkbare (en vermoedelijk ook gerealiseerde) doorleveringen, alle als persoonsgegevens te definiëren data nog wel te traceren zijn.

³⁴ Kamerstukken II, 25 892, nr. 9, blz. 2. Zie ook de memorie van toelichting, blz. 49: Wat dus bij een bepaalde stand van de techniek als anoniem, want redelijkerwijs niet op een persoon herleidbaar gegeven, kan worden beschouwd, kan door technische ontwikkelingen alsnog een persoonsgegeven worden, gelet op de toegenomen mogelijkheden tot herleiding.

³⁵ Opinie 4/2007, blz. 15: 'If the data are intended to be stored for one month, identification may not be anticipated to be possible during the "lifetime" of the information, and they should not be considered as personal data. However, if they are intended to be kept for 10 years, the controller should consider the possibility of identification that may occur also in the ninth year of their lifetime, and which may make them personal data at that moment. The system should be able to adapt to these.'

In een aantal gevallen zal het bij beoogde wijziging van gegevens niet primair om die gegevens zelf gaan, maar om de onderliggende feiten. Wil iemand de betreffende registratie (doen) wijzigen, dan zijn er twee mogelijkheden. De eerste is een correctie van een (evident) onjuiste registratie van een aantoonbaar feit. Dat gaat in de orde van "ik woon niet op nummer 12, maar op 12A, de bovenwoning", terwijl op de benedenetage een restaurant is gevestigd. De tweede is wat ingewikkelder om aan te tonen, maar evenzeer feitelijk: "ik woon wel/niet (meer) samen met (gewezen) partner op adres B". De *feitelijkheid* vergt dan bewijs; de correcte *registratie* zou alsdan behoren te volgen.

Verschillende van de hiervoor beschreven varianten leiden tot een formeel besluit; dat kan zijn een gevraagde wijziging in het gegeven niet te willen doorvoeren of een gevraagde vaststelling van andere feiten dan die zijn geregistreerd niet te willen onderkennen. Doorgaans bestaat dan de mogelijkheid van bezwaar en beroep: wettelijke mogelijkheden volgens een gewaarborgde procedure om een gewenste wijziging in de registratie van gegevens gerealiseerd te krijgen. Wij noemen dat een geclausuleerde mogelijkheid tot wijzigen van de eigen gegevens. Maar let wel: dat geclausuleerde bezwaar en beroep kan dus zowel de registratie sec betreffen als de onderliggende feiten.

De onder 3.2 als vijfde categorie genoemde registratie – gegevens die 'back office' door een bestuursorgaan bij elkaar (en met elkaar in verband) zijn gebracht – zijn vermoedelijk in het geheel niet onder eigen regie te brengen. Het zijn afgeleide gegevens of kopieën van de door de burger zelf verstrekte gegevens. Mogelijk zijn ze – zie wat we er eerder over zeiden in par. 3.2 – niet eens meer als persoonsgegevens te kwalificeren. Er kunnen wel profielen uit voortkomen waarmee de individuele burger vergeleken kan worden, 'waartegen hij kan worden afgezet'. Tegen die laatste actie (althans: het resultaat daarvan, als dat de vorm heeft van een besluit) kan weer wel geageerd worden.

4. Wat is er nodig om regie te kunnen uitoefenen?

In dit hoofdstuk schetsen we vooreerst de voorwaarden die nodig zijn om de burger in de gelegenheid te stellen om regie te voeren over de gegevens die overheden over hem hebben geregistreerd. Vervolgens gaan we in op de wettelijke grondslagen voor al die gegevensverwerkingen – want het zijn er nogal wat! – of juist het ontbreken daarvan. Als laatste benoemen we enkele varianten waarin eigen regie bepaald lastig is of soms zelfs onmogelijk zal zijn. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Sommige varianten in overheidshandelen leiden er toe dat registraties op onderling strijdige manieren worden ingeregeld maar de burger wordt met de resultaten van beide geconfronteerd; hoe dan te kiezen voor een vorm van regie? In andere gevallen gaat het om registraties die dezelfde feiten sorteren voor specifieke doelen of toepassingen door de overheid.

Maar in veel gevallen weet de burger zelfs niet dat er gegevens over hem zijn geregistreerd, vooral niet als het gaat om gegevens op basis waarvan hij 'in de gaten kan worden gehouden': toezicht en controle en mogelijk meer dan dat. Niet weten betekent in de regel: over de registratie ook geen regie kunnen voeren. Maar relevant is wel dat deze 'onzichtbare registraties' niet zelden leiden tot het rubriceren van persoonsgegevens en dus van personen. Dat kan goede kanten hebben: wie is maatschappelijk kwetsbaar, woont alleen, komt daardoor wellicht met voorrang in aanmerking voor zorg? Maar ook minder positieve: wie bevindt zich in een groep met een verhoogd risico op fraude of het plegen van andere strafbare feiten? Wie wordt min of meer op zijn woord geloofd en van wie worden alle stellingen altijd drie keer nagetrokken? Dit vraagstuk stippen we aan in het slot van dit hoofdstuk.

4.1. Noodzakelijke voorwaarden

Voor het 'in control' komen van de burger lijkt voor hem de volgende reeks van belang:

- 1e. weten *dát* je geregistreerd staat;
- 2e. weten *wát* er over je geregistreerd staat;
 - a. per systeem/registratie en met welk doel;
 - b. in een combinatie van systemen; idem als a;
- 3e. als je wilt wijzigen (of verwijderen), weten *of* het kan en *wat* je moet doen; en tenslotte
- 4e. de vraag naar eventuele mogelijkheden (gegeven de wenselijkheid) om als burgers de 'overheidsinformatie' te kunnen delen met derden in particuliere transacties.

Dat lijkt allemaal heel helder geregeld maar is in de praktijk nog niet zo eenvoudig. Immers, wij weten zelf allemaal aan wie we onze (of: op ons betrekking hebbende) gegevens hebben verstrekt. Maar we weten niet met welke andere overheidsorganisatie die gegevens worden uitgewisseld. Dat is (meestal!, maar niet altijd) wel ergens vastgelegd, maar daar let doorgaans geen burger op die een vergunning of subsidie vraagt. Men wordt mogelijk verondersteld ook in dit opzicht de wet te kennen, maar dat is natuurlijk al langer een fictie. Dat leidt er toe dat de vorenstaande eerste vraag nog prettig positief kan worden beant-

woord, en vraag 2.a ook nog wel. Maar bij het uitwisselen van gegevens – en dat gebeurt buitengewoon frequent; zie hierna – wordt het aanzienlijk lastiger. Doorgaans mist de burger elk zicht op de vraag wat het bestuursorgaan, met wie, welke gegevens (en wanneer, en in welke context, om het allemaal nog meer ongewis te maken) van of over hem zijn gedeeld. Een inzicht in antwoord op de vraag zoals bij 2.b geformuleerd ontbreekt dus doorgaans. Maar als dat zo is, dan wordt het antwoord op de derde vraag wel heel beperkt. Je weet nog wel, wat te doen bij ongemak als gevolg van een registratie waarvoor je zelf gegevens hebt aangeleverd met een bepaald doel (een wettelijke verplichting of een verzoek om iets van de overheid te verkrijgen bv.). Anders gezegd: regie op tussen overheidsorganen *doorgeleverde* gegevens lijkt wel heel moeilijk. Waar het gaat om persoonsgegevens biedt de BRP nog mogelijkheden om na te gaan aan welke organisaties, wanneer, welke gegevens zijn doorgeleverd (daarover meer in par. 4.3). Maar bij andere registraties lijkt dat niet of veel minder het geval. De vraag of de burger aldaar enige invloed kan uitoefenen – laat staan regie voeren – lijkt in die situatie op voorhand nauwelijks positief te beantwoorden.

Bij de vraag wat er over je geregistreerd staat is het goed om te bedenken dat veel geregistreerde gegevens feiten betreffen: hoe je heet en waar je woont, maar ook of je een rijbewijs hebt, geregistreerd beroepsbeoefenaar (die dus aan zekere bekwaamheidseisen voldoet), of je samen met anderen een onderneming uitoefent of dat je organdonor bent. Invloed op dat type gegevens vergt invloed op de onderliggende feiten en dat is doorgaans maar in beperkte mate het geval. Of dat kan zal afhangen van de aard van die onderliggende feiten. Niettemin: als die feiten daadwerkelijk veranderen zal dat uiteindelijk doorwerken in alle registraties, waarheen gegevens zijn doorgeleverd: je bent verhuisd, je rijbewijs is verlopen, de kring der firmanten is uitgebreid. De betreffende regelgeving zal mede bepalend zijn voor de snelheid waarmee die verschillende registraties kunnen zijn aangepast, in het verlengde van de regels die hebben geleid tot de betreffende doorlevering.

Wij komen over allerlei varianten van gegevensverwerking nog te spreken. Daarbij zal zichtbaar worden dat het antwoord op de onderzoeksvragen genuanceerd zal zijn: nu eens is iets dwingend voorgeschreven, dan weer worden gegevens gedeeld ter beoordeling van de betrokken functionarissen en het oogmerk achter de verwerking bepaalt doorgaans de wijze, waarop dat gebeurt. De vraag naar de voor de burger noodzakelijke voorwaarden om regie te kunnen voeren over de eigen gegevens is dus in deze fase een vraag met een aantal onbekende factoren. De onder ten 4e geformuleerde deelvraag is voorts van wat andere orde dan de daarvoor genoemde deelvragen. Wij zullen de zoektocht naar een antwoord op die vierde deelvraag in dit rapport pas hernemen na analyse van de eerdere deelvragen.

4.2. Wat mag er wettelijk tussen overheidsorganen?

Vrijwel niemand heeft vermoedelijk goed in kaart wat er allemaal wettelijk is toegestaan bij het delen van gegevens – waaronder persoonsgegevens – tussen bestuursorganen. Mogelijke betrokkenen kennen als regel vooral hun eigen 'palet': wat mag ik zelf, wat mogen

anderen met van mij afkomstige gegevens, althans: aan wie lever ik door? Het enige dat we allemaal weten is dat er buitengewoon veel gegevensstromen zijn tussen bestuursorganen. Nog bonter zal het beeld worden als we er andere overheidsorganisaties bij betrekken als mede private organisaties, al dan niet met publieke taken. Ook wij beschikken niet over het totale plaatje. Dat hoeft voor deze studie ook niet. Wel is het zinvol om inzicht te bieden in de veelvormigheid van al die gegevensverwerkingen en de daaraan ten grondslag liggende

regelingen – zo die er al steeds zouden zijn! Dat doen we in het navolgende.

Het kan toch niet zijn dat.....

mijn digitale belastingformulier geweigerd wordt als mijn – destijds – overleden echtgenote geen handtekening heeft gezet.

Dat overkwam meneer van Dijk. Hij wilde zijn belastingformulier over 2012 digitaal insturen. Hij zal daarvoor van zijn echtgenote toestemming moeten krijgen. Maar zij is helaas overleden, en dus niet in staat om die toestemming te verlenen. Dit vindt hij tegenstrijdig: bij het digitaal invullen meldt hij dat zijn echtgenote is overleden. En aan het einde van het formulier vraagt het systeem alsnog dat zijn echtgenote voor toestemming tekent. De belastingdienst heeft inmiddels excuses aangeboden. Het blijkt een probleem met DigiD te zijn, waaraan inmiddels hard wordt gewerkt.

De laatste jaren springt de ontwikkeling van basisregistraties in het oog waarbij is voorgeschreven dat bestuursorganen verplicht zijn de daarin opgenomen authentieke gegevens in hun werkprocessen te gebruiken. Minder bekend is dat daarop vier uitzonderingen bestaan, waarvan de belangrijkste lijken het bestaan van een andersluidend specifiek wettelijk voorschrift en het onder omstandigheden niet doelmatig zijn van het gebruik van het authentieke gegeven³⁶. Evenmin is de harde praktijk gemeengoed dat het nu eenmaal onmogelijk is om alle bestuursorganen (als het ware) van de ene dag op de andere op alle basisregistraties aan te sluiten; dat vergt immers fysieke werkzaamheden. Daarom worden overgangstermijnen gehanteerd³⁷, wat er toe moet leiden dat op termijn alle bestuursorganen zullen zijn aangesloten. Of alle bestuursor-

ganen zullen worden bereikt is kwestieus: er bestaat daar geen overzicht van. Ook is het de vraag of het voor alle bestuursorganen (en voor alle werkprocessen) rendabel gaat zijn om een aansluiting te realiseren. Er zal dus (in elk geval voorlopig) ook sprake blijven van andere wijzen van gegevensuitwisseling.

Dat laatste is overigens geen noviteit. Bestuursorganen maken regelmatig gebruik van elkaars gegevens, ook als dat persoonsgegevens betreft. Daar ligt zeker niet altijd een wette-

³⁶ Vergelijk bv. artikel 1.7, tweede lid, van de Wet Basisregistratie Personen, artikel 35, tweede lid, Wet basisregistraties adressen en gebouwen en artikel 30, tweede lid, Handelsregisterwet.

³⁷ Zie voor een praktisch voorbeeld <http://www.kvk.nl/over-de-kvk/over-het-handelsregister/gebruik-van-het-handelsregister-door-de-overheid/aansluiten-overheid-op-het-handelsregister/> (geraadpleegd 18-08-2014), waaruit voorts blijkt dat in de praktijk het verschil tussen bestuursorganen en overheidsorganen nog wel eens uit beeld verdwijnt. Voor ons betoog is dat echter niet van belang.

lijke basis aan ten grondslag. Sterker, het denken over *de* overheid in Nederland als *één overheid* maakt dat ook logisch: het huis van de overheid – zo men wil: van Thorbecke – mag dan veel vertrekken tellen, het blijft (in die visie) één huis. En gegevens die het ene bestuursorgaan voor zijn werkprocessen heeft ingewonnen kunnen dan ook door een collega-bestuursorgaan worden gebruikt.

Voor zover wij konden nagaan ligt deze visie nergens in wet- of regelgeving of in enigerlei doctrine in positieve zin vast. Maar hoewel misschien geen gemeengoed wordt ze wel redelijk breed gedeeld. Zo meldt de Registratiekamer al in 2002 tamelijk terloops dat bestuursorganen regelmatig leentjebuurt bij elkaar spelen³⁸ als het om persoonsgegevens gaat. Ook het in 2012 in opdracht van het WODC geschreven rapport Gegevensuitwisseling door toezichthouders³⁹ maakt weinig woorden aan de materie vuil en lijkt er tamelijk impliciet van uit te gaan dat het delen van persoonsgegevens tussen bestuursorganen in beginsel mogelijk is.

Dat ligt ook voor de hand, al maakt dat zeker geen ongebreidelde uitwisseling (of anderszins het gebruik maken van gegevens die door een collega-bestuursorgaan zijn verzameld) mogelijk. Wij kennen (in navolging van Europees recht) immers een wettelijk stelsel waarbinnen op dit gebied datgene is toegestaan, wat niet verboden is. Met de artikelen 7, 8 en 9 Wbp zijn de grenzen op hoofdlijnen bepaald van wat er mag en kan. In het bijzonder artikel 8, aanhef en onder e is als grondslag voor het uitwisselen tussen bestuursorganen van belang: de gegevensverwerking moet noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Ook dit impliceert de mogelijkheid dat bestuursorganen van door collega's vergaarde persoonsgegevens gebruik maken. Artikel 9 Wbp trekt daarbij wel een grens: de verdere verwerking mag niet een doel hebben dat onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens oorspronkelijk waren verkregen. Later in de Wbp worden verdere grenzen gesteld en ook specifieke wetgeving kan aan het verwerken van persoonsgegevens verdere grenzen stellen. Omgekeerd geldt ook: specifieke wetgeving kan overheidsorganen tot uitwisselen van persoonsgegevens verplichten.

De laatste jaren wordt het uitwisselen van persoonsgegevens tussen bestuursorganen steeds sterker geïnstitutionaliseerd. Zo is er de tendens dat toezichthouders niet alleen vaker dan voorheen gezamenlijk inspecties uitvoeren, maar ook los daarvan elkaars gegevens kunnen gebruiken bij het uitoefenen van de eigen taken. Dat wordt ook organisatorisch ingebed⁴⁰. Een laatste ontwikkeling is het samenstellen en ontsluiten van gezamenlijke dossiers van toezichtobjecten door middel van een ICT-voorziening onder de naam Inspectievieuw⁴¹. Deze maakt het mogelijk om gegevens van verschillende toezichthouders samen

³⁸ Electronische overheid en privacy, J.A.G. Versmissen en A.C.M. de Heij, Registratiekamer (nu: Cbp), Achtergrondstudies en Verkenningen no. 25, Den Haag 2002, p.20.

³⁹ A.J.C. de Moor-van Vugt en anderen, Gegevensuitwisseling door toezichthouders, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der rechtsgeleerdheid.

⁴⁰ Zie http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/ (geraadpleegd 22-08-2014).

⁴¹ Zie <http://www.inspectieloket.nl/organisatie/index/> (geraadpleegd 22-08-2014).

te voegen voor specifieke toezichtacties; op termijn zal toepassing grootschaliger mogelijk worden waardoor ook het maken van voorafgaande analyses een optie wordt. Dit alles niet alleen om de toezichtlasten van de overheid te beperken, maar ook de mate dat bedrijven van de verschillende overheden 'last hebben'.

Nieuw is het delen van persoonsgegevens tussen bestuursorganen niet. Wel nieuw is het feit dat dit gebeurt zonder specifieke wettelijke grondslag die elders wel aanwezig is. Zo kent de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awir) in artikel 55 een wel zeer ruim omschreven verplichting⁴² voor overheidsorganen om de belastinginspecteur de door hem gevraagde gegevens te verschaffen. De enige restrictie zit hem in de zinsnede *ter uitvoering van de belastingwet*. Artikel 52 Awir legt vergelijkbare verplichtingen op aan grote groepen particulieren⁴³. Maar ook in maatschappelijke sectoren waarbinnen vooral particulieren werkzaam zijn kennen dit soort bepalingen echter ook. De Wet marktordening gezondheidszorg kent in hoofdstuk 5 een dozijn artikelen waarin soms aan bestuursorganen, soms aan medische beroepsbeoefenaren of zorgverzekeraars en soms vrijwel aan iedereen nauwelijks geclausuleerde verplichtingen worden opgelegd om gegevens te verstrekken. Dat is soms aan elkaar, soms aan de toezichthouder⁴⁴. En binnen de onderwijswetgeving is de situatie door de bank genomen niet anders.

Wij zien op dit vlak wel een zekere ontwikkeling. De Wet basisregistratie personen (BRP) kent (in navolging van haar voorganger, de Wet GBA) een stelsel van zgn. systematische en incidentele verstrekkingen van persoonsgegevens. Het in aanmerking komen voor systematische verstrekkingen vergt een voorafgaande autorisatie die ook wordt gepubliceerd: welk bestuursorgaan (of welke derde die maatschappelijk relevante taken uitoefent, zoals een pensioenfonds) mag welke persoonsgegevens ontvangen voor wel doel? Het op incidentele wijze mogen verkrijgen van gegevens uit deze basisregistratie vergt een formeel besluit en is alleen mogelijk voor in de wet genoemde categorieën partijen. Na de al genoemde wettelijke grondslagen zijn uitwisselingen tot stand gekomen zonder wettelijke grondslag, die als zodanig niet bestreden worden en waarvan we dus mogen aannemen dat ze maatschappelijk worden geaccepteerd. Als voorlopig sluitstuk zien we de (hierna nog verder te bespreken) beoogde gegevensuitwisselingen in het sociale domein: nauwelijks scherper omschreven dan als *voor de goede uitvoering van deze wet*.

⁴² Het betreft dus niet eens een bevoegdheid, maar een verplichting. Het eerste lid van artikel 55 luidt: *Onze Ministers, openbare lichamen en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, de onder hen ressorterende instellingen en diensten, alsmede de lichamen die hoofdzakelijk uitvoering geven aan het beleid van de rijksoverheid – dat is dus: alle overheidsorganen – verschaffen, (...) de gegevens en inlichtingen (...) die hun door de inspecteur ter uitvoering van de belastingwet worden gevraagd.*

⁴³ Op deze bepaling berusten de recente uitspraken over het moeten leveren van kentekengegevens door parkeerbedrijven aan de fiscus, laatstelijk Hof 's-Hertogenbosch 19-08-2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:2803.

⁴⁴ Met als informatiekundig ongemak dat de verschillende vragende partijen soms ook nog eisen mogen stellen aan formats, standaarden, etc. Dat valt op zichzelf buiten bestek van dit onderzoek, maar kan wel een handicap impliceren om gegevensstromen in beeld te brengen.

4.3. Maar wat maakt eigen regie echt lastig?

De in de vorige paragrafen beschreven varianten in grondslagen die uitwisseling van persoonsgegevens vormen zijn op zichzelf nog wel alle in kaart te brengen. Ook van het uitwisselen van persoonsgegevens zonder expliciete grondslag maakt de overheid doorgaans geen geheim. Integendeel: het wordt met vreugde bekend gemaakt als onderdeel van de steeds verbeterende dienstverlening van de overheid.

Het kan toch niet zijn dat.....

ik geen zaken meer kan doen met de gemeente Nijmegen, als ik mijn e-mailadres niet aanlever.

Dit overkwam de heer Van Zanten. Hij kreeg van de gemeente Nijmegen het verzoek om zijn e-mail adres aan te leveren. De gemeente wil namelijk stimuleren dat vanaf januari 2014 steeds meer informatie-uitwisseling met de inwoners online gebeurt. Denk aan alles wat met uitkeringen te maken heeft. De gemeente wekt volgens hem de suggestie dat als burgers dat niet doen, zij niet online het statusformulier kunnen invullen en dat dat gevolgen heeft voor een uitkering. De heer Van Zanten ervaart het als een verplichting. De gemeente Nijmegen betreurt deze communicatie en zal de voorlichting wijzigen.

Maar de vraag knaagt soms wel, welke persoonsgegevens door verschillende bestuursorganen wordt uitgewisseld. Wie het Omgevingsloket online opent met het doel om een omgevingsvergunning aan te vragen om (als voorbeeld) een serre aan zijn huis te bouwen, stuit op vragen als: bent u een man of een vrouw, of weet u dat wellicht niet? Maar dat weet de overheid zelf toch al? Want mijn DigiD (waarmee ik inlog) is gekoppeld aan de BRP. En waarom wil de afdeling die zich met bouwen en wonen bezig houdt, weten (of geverifieerd krijgen) of ik een man of een vrouw ben? Dat is voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning/bouw toch niet van enig belang? Zelfs de vraag of ik eigenaar ben van de woning mag geen rol spelen, want is geen wettige weigeringsgrond. De vraag is derhalve: wat wil de overheid, om welke reden, van mij weten? Wat

wisselen bestuursorganen daartoe uit? Een prettig gevoel geeft dat niet.

Daarbij komt dat verschillende bestuursorganen niet steeds dezelfde begripsdefinities hanteren. En niet zomaar, maar vaak op cruciale, heel veel gebruikte gegevens. De bekendste daarvan is ongetwijfeld het adres, bedoeld als: *het adres waar iemand woont*. De BRP koppelt dat aan het feitelijk verblijf gedurende een zekere hoeveelheid tijd⁴⁵.

⁴⁵ Artikel 1.1, onderdeel o: het woonadres:

1° het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

2° het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

De definitie in de BRP bevat de zinsnede '*waar betrokkene woont*', hetgeen duidt op een zekere feitelijkheid. Dat sluit aan op de omschrijving in artikel 10 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, dat spreekt van *te zijner woonstede*, of bij gebreke daarvan *ter plaatse van zijn werkelijk verblijf*. Dat geldt ook de fiscaliteit volgens art. 4, eerste lid, Awir: *waar iemand woont (...) wordt naar de omstandigheden beoordeeld*. So far, so good. Maar dat woonadres vergt wel een aangifte van de burger zelf, die daar niet altijd even zorgvuldig mee omgaat. Of, vriendelijker gezegd: niet alle burgers kennen een regelmaat in hun leven die zich voegt naar de werkelijkheid van de overheidsbureaucratie. Denk aan de woongroep, waarvan het bestaan inbreekt in het fiscale partnerbegrip, de leerling die staat ingeschreven op een Waddeneiland maar het merendeel van zijn tijd toch in Harlingen verblijft, terwijl toch echt zijn ouders de kinderbijslag hopen te blijven ontvangen. We hebben ons te realiseren dat bij de ene beslissing van de overheid de registratie in de BRP doorslaggevend zal zijn en in andere gevallen de fysieke werkelijkheid zal prevaleren.

In het verlengde hiervan maakt gezamenlijk grootschalig gebruik van persoonsgegevens door bestuursorganen en door particuliere organisaties het vinden van juiste oordelen en onderlinge verbanden vermoedelijk nog lastiger. Denk (opnieuw) aan ondersteuning en hulpverlening in het sociale domein, waar niet alleen partners worden betrokken bij de oordeelsvorming over een hulpvraag, maar ook de sociale omgeving van de hulpvrager. Het risico is aanwezig dat een gemeentebestuur onderlinge hulp van twee ouderen aanmoedigt, maar de Sociale Verzekeringsbank daar bij het toekennen van AOW lastige vragen over stelt. Financiële bijstand en schuldhulpverlening kunnen verschillende afwegingen vergen, hoe zeer ze op dezelfde gegevens zijn gestoeld. Het vraagt bijna om een hiërarchie in gegevensgebruik om daar eigen regie enigszins ordentelijk vorm te geven. Maar het kan ook op een eenvoudiger manier fout gaan. De belastingwetgeving kent een ander ondernemersbegrip dan het Handelsregister. En nog erger: de onderneming voor de BTW die geen rechtspersoon is valt niet samen met de persoon of groep personen die winst *uit onderneming* boeken en daarover inkomstenbelasting moeten betalen.

Ook in de sectoren onderwijs en sociale zekerheid wordt een veelheid aan persoonsgegevens uitgewisseld en dus tussen organisaties gedeeld. Dat gaat niet alleen om het enkele adres (waar veel verbanden aan 'opgehangen' worden) maar vooral ook om verantwoordelijkheidsarrangementen: wie wordt verondersteld om nog voor wie te zorgen? Gegevens over afkomst, leeftijd, woonplaats en andere lopen daarin dooreen om tot een voor een specifieke overheidstaak – en dus een specifiek recht van de burger – afgewogen oordeel te kunnen komen. Maar het laat zich raden dat dit niet op dezelfde manier hoeft te gelden voor een andere overheidstaak en dus een ander recht van diezelfde burger. Al even makkelijk ligt de conclusie voor de hand dat de burger dan misschien regie over de eigen gegevens zou willen hebben, maar niet meer kan beoordelen aan welke variant hij de voorkeur zou moeten geven.

Soms kan de burger dat zelfs niet meer, omdat hij niet weet dat (en op welke manieren) bestuursorganen gegevens die op hem betrekking hebben met elkaar in verband brengen.

Het eenvoudigste voorbeeld in dit verband is de uitkeringsgerechtigde, op wiens naam een aantal niet goedkope auto's blijkt te zijn geregistreerd. De koppeling die dit feit boven tafel brengt valt uit maatschappelijk oogpunt vermoedelijk nog wel in brede kring te billijken. Maar geldt dat ook nog als het zoeken naar dergelijke katvangers wordt gefaciliteerd door het vergelijken van postcodes, opleidingen en leeftijden van uitkeringsgerechtigden om zo een profiel van personen met een verhoogd risico in kaart te brengen? De burger kent de overheidsorganisatie die van hem gegevens ontvangt en die registreert. Hij kan ook de overheidsorganisatie kennen die van hem gegevens gebruikt die andere van hem hebben ontvangen en dus aan de tweede organisatie zijn doorgeleverd, die in de richting van hem een besluit neemt. Eenvoudig voorbeeld: de uitkeringsinstantie die gegevens doorlevert aan de Belastingdienst, die de uitkering vervolgens betreft bij de aanslag inkomstenbelasting. De Dienst Wegverkeer (RDW), die autobezit aan de Belastingdienst meldt ten behoeve van het heffen van houderschapsbelasting. Maar de RDW die de uitkeringsinstantie meldt welke uitkeringsgerechtigde meerdere auto's van een duur merk op zijn naam heeft staan. Maar kan het systeem vervolgens een onderscheid maken tussen de katvanger en de liefhebber van oldtimers, op wiens naam meerdere klassiekers zijn geregistreerd? En stel dat die liefhebber al van de registratie zou weten, kan hij daar dan iets aan doen?

5. Wat kan er al in termen van eigen regie?

In dit hoofdstukje verkennen we de materie nader. We verlaten de meer algemene beschouwingen en zullen proberen het vraagstuk scherper in kaart te brengen. Daartoe zullen we eerst inventariseren wat er al aan mogelijkheden voor eigen regie bestaat. Vervolgens gaan we na, op welke eigen gegevens die regie eigenlijk betrekking kan hebben. Want de wens om te willen vliegen maakt van de mens immers nog geen vogel.

5.1. Welke mogelijkheden voor eigen regie bestaan al?

Het verwerken van persoonsgegevens in de Nederlandse overheidsadministratie wordt in hoofdzaak – maar niet uitsluitend! – beheerst door de regels die zijn vastgelegd in de Wet BRP en de Wbp. Beide wetten vullen elkaar aan maar zijn niet gelijk van karakter. De Wet BRP draagt, als opvolger van de Wet GBA en de eerdere regelgeving met betrekking tot de bevolkingsboekhouding, aan zowel de administratie (als onderdeel van het openbaar bestuur) als de burger een aantal verplichtingen op. Vervolgens wordt (ook in de op de wet geënte regelgeving) nauwkeurig vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden een en ander moet gebeuren. Slechts een klein deel van de wet richt zich ook op de private sector ('derden'), al is privaat gebruik niet zonder belang: denk aan pensioenfondsen, de zorg en het onderwijs. De Wbp is veel meer in voorwaardelijke zin vormgegeven: *als* er persoonsgegevens worden verwerkt, *dan* moet het wel binnen zekere grenzen en onder voldoende waarborgen. Deze wet richt zich gelijkelijk op de publieke en de private sector, zij het dat het bestaan van formele wetgeving wel een rechtvaardiging kan betekenen voor bepaalde verwerkingen.

Maar er is zeker ook sprake van overeenkomsten. Beide wetten bevatten (vergelijkbare) bepalingen over het mogen inzien door de betrokkene van over hem verwerkte gegevens, een eerste voorwaarde om aan regie toe te kunnen komen. Beide wetten kennen ook het recht om om aanvulling en verbetering te vragen en de mogelijkheid van beroep, indien de houder van de registratie⁴⁶ daaraan niet wil voldoen. Beide wetten kennen – zij het niet gelijkluidende – bepalingen over het wel of niet mogen doorleveren van persoonsgegevens en waarborgen dat gevoelige persoonsgegevens niet worden doorgeleverd aan hen, die voor de ontvangst daarvan niet gerechtigd (in de Wet BPR: geautoriseerd) zijn. Dit alles is niet verwonderlijk: beide wetten beogen tevens dezelfde Europese richtlijn (95/46/EG) te implementeren, zij het voor niet steeds dezelfde situaties. De Wet BPR bevat bovendien een aantal bepalingen die verband houden met het zijn van bevolkingsadministratie, hetgeen zijn eigen waarborgen vergt. Daaraan liggen internationale afspraken ten grondslag, maar vanzelfsprekend ook het commune personen- en familierecht, waarbij natuurlijk ook rekening moet worden gehouden met familierechtelijke bepalingen zoals die gelden in an-

⁴⁶ In termen van de Wbp de *verantwoordelijke*, in de Wet BRP (doorgaans) het college van burgemeester en wethouders, soms de minister.

dere landen. Vooral de precieze regeling van toegestane brondocumenten – in het bijzonder van belang voor personen van buitenlandse herkomst⁴⁷ – valt op.

Maar er zijn meer algemene regelingen die betrekking hebben op het verwerken van per-

Het kan toch niet zijn dat.....

Ik niet aan mijn sollicitatieplicht voldoe, als ik mijn brieven niet digitaal bij het UWV indien.

Dit overkwam mevrouw Visser. Zij ontvangt een WW-uitkering. Het UWV verplicht haar om sollicitaties digitaal in te dienen. Omdat mevrouw Visser niet met een computer overweg kan, vraagt ze op een andere manier om haar sollicitaties in te dienen. Volgens het UWV is elektronisch communiceren voor mevrouw namelijk niet onredelijk bezwarend, zij heeft een dochter die haar hierbij kan helpen. Het beroep op haar dochter voor deze zaken, vindt mevrouw Visser echter belastend en bezwaarlijk

soonsinformatie door bestuursorganen. Wij noemen als relevante sectoren zorg, onderwijs en sociale zekerheid.

Daarvan is de sector zorg de meest complexe. Dat houdt met verschillende factoren verband. Om te beginnen gaat het om gezondheidsgegevens, in termen van de Wbp 'bijzondere' persoonsgegevens waarvoor een verzaamd regime van verwerking geldt. Er zijn zowel private partijen (zorgverleners, verzekeraars) als publieke bij betrokken (waaronder een aantal zbo's met verschillende taken) en sinds de discussies over het landelijk elektronisch patiëntendossier ligt de sector onder een vergrootglas. Niettemin zijn de rechten van de patiënt (de burger) in eerste instantie vergaand uitgewerkt in wat is genoemd de Wet op de geneeskundige behandelovereen-

komst⁴⁸. Er geldt een inlichtingenplicht jegens de patiënt, deze heeft inzage in zijn dossier en kan verzoeken om daaruit bepaalde gegevens te verwijderen. Dat moet de zorgverlener (een uitzondering daargelaten) dan ook doen. Hoe de gegevensverwerking verder in het circuit verloopt is minder doorzichtig. Er is discussie over welke gegevens de verzekeraar te zien mag krijgen⁴⁹ en de verschillende wetten in deze sector kennen ruim geformuleerde informatiebepalingen⁵⁰. Niet steeds helder is of in die informatie-uitwisseling tussen ver-

⁴⁷ Kennisneming van de jurisprudentie daaromtrent leidt tot wisselende indrukken. Vanzelfsprekend kan het niet zo zijn dat een aanvankelijk afgelegde verklaring over geboortedatum of huwelijks staat wordt overruled door een gepretendeerd brondocument met een schimmige herkomst. Anderzijds gaat de rechtspraak uit van gewenste absolute *zekerheid* dat de aanvankelijke verklaring onjuist is geweest, wil wijziging mogelijk zijn, wat vaak evenmin te garanderen valt.

⁴⁸ Burgerlijk Wetboek, boek 7, artt. 446 en volgende.

⁴⁹ Zie voor een uitvoerige weergave van de verschillende belangen CBB 2-08-2010, LJN BN3059.

⁵⁰ Zie bv. hoofdstuk 7 van de Zorgverzekeringswet binnen welke bv. art. 88, eerste lid, bepaalt: *Een ieder verstrekt op verzoek aan de zorgverzekeraars, het College zorgverzekeringen, de zorgautoriteit, Onze Minister, de rijksbelastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank, het college van burgemeester en wethouders, het CAK, of aan een daartoe door of vanwege een van deze zorgverzekeraars of instanties aangewezen persoon kosteloos alle inlichtingen en gegevens, waaronder persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de zorgverzekeringen of van deze wet.*

schillende organisaties nog tot de persoon te herleiden gegevens zijn te traceren. De minister van VWS onderkent de gesignaleerde gebreken en is voornemens de informatievoorziening sterk te stroomlijnen⁵¹, waarbij zelfs de patiënt als auteur en bron van gegevens wordt opgevoerd⁵² met als oogmerk o.a. de verbetering van de kwaliteit van de registratie.

Het onderwijs is in zeker opzicht een bijzondere sector: veel persoonsgegevens worden gegenereerd door de overheid (met name de uitvoerende organisatie van het ministerie van OCW, DUO). Dat gaat voor een groot deel om administratieve gegevens, nodig voor bv. de bekostiging van scholen: aantallen leerlingen, maar in een aantal gevallen ook hun persoonsgegevens en die van hun ouders. Dat kunnen soms gevoelige gegevens zijn: het opleidingsniveau van ouders kan bepalend zijn voor toekenning van een 'gewicht' aan een leerling; vrij vertaald: extra geld. Daarnaast worden een aantal andere gegevens als de prestaties in het hoger onderwijs tegenwoordig centraal vastgelegd. Veel gevoeliger kunnen echter de gegevens zijn die scholen zelf verwerken. Het leerlingdossier kan onder meer gegevens over afwezigheid bevatten, het onderwijskundig rapport (waarin o.a. gegevens over de gezondheid of de sociale situatie die nodig zijn voor speciale begeleiding of voorzieningen), gegevens over de vorderingen en de resultaten van het kind alsmede de resultaten van eventueel psychologisch onderzoek.

Complementair aan die uitgebreide en deels gevoelige persoonsregistratie is ook een complex aan waarborgen in het systeem opgenomen, dat deels afwijkt van de 'gewone' gang van zaken. Zo is het inzagerecht in de eigen gegevens voor leerlingen en studenten vanaf de leeftijd van 16 jaar voorbehouden aan deze leerlingen en studenten zelf en niet – behoudens vanzelfsprekend verleende toestemming – aan hun ouders. Er bestaan mogelijkheden tot inzage en het doen van een verzoek om correctie dan wel verzet tegen het (verder) verwerken van geregistreerde gegevens. Daarbij worden ouders en leerlingen ondersteund vanuit zowel de onderwijssector zelf als vanuit de dienst DUO.

Ook overheidsinstanties zoals UWV en gemeenten registreren veel gegevens van burgers. Wanneer een burger zich inschrijft of een uitkering aanvraagt bij een van deze overheidsinstanties, worden deze gegevens opgeslagen. Suwinet (de organisatie die de gemeenschappelijke registratie voor alle betrokken instanties verzorgt) geeft de burger de mogelijkheid om de eigen gegevens over werk en uitkering, online in te zien via onder andere www.werk.nl, 'mijn gegevens inzien'. De burger logt in met zijn DigiD en komt dan op de pagina *Mijn gegevens*. Staat een burger ingeschreven als werkzoekende bij het UWV, dan kan er voor sommige gegevens een digitaal correctieverzoek worden ingediend. De gegevens die getoond worden aan de burger worden o.a. ook getoond via mijnoverheid.nl en de websites van een aantal gemeenten.

⁵¹ Zie Kamerstukken 31 765, 93.

⁵² Idem, bijlage, p. 2.

5.2. Welke gegevens lenen zich eigenlijk voor welke beïnvloeding door burgers?

5.2.1. De categorieën gegevens vergeleken

Daargelaten die verschillende mogelijkheden om regie uit te oefenen, niet ieder type gegeven (niet elke categorie) leent zich voor eigen regie door de burger, in elk geval niet 'zo maar', ongeclausuleerd of zonder de vaste procedures rond bezwaar en beroep. Zonder in

Het kan toch niet zijn dat.....

mijn uitkering wordt gestopt, als het systeem van UWV verschillende tegenstrijdige vragen stelt.

Dit overkwam mevrouw De Groot. Zij ontvangt een uitkering, en wil weer aan de slag. Ze meldt bij het UWV haar sollicitatie-activiteiten. Een aantal vragen moet ze invullen in de UWV-werkmap. Echter voor het doorgeven van het aantal gewerkte uren, op een nul-uren contract, moet dat worden doorgegeven in Mijn UWV. De vragen in die twee systemen zijn onduidelijk. En als één van de door jou gegeven antwoorden in het ene systeem niet overeen komt met het antwoord in het andere systeem, heeft dat gevolgen voor de uitkering. Het UWV dacht dat mevrouw De Groot inkomsten had. Daardoor werd haar uitkering stopgezet. Dat bleek echter niet het geval, aldus mevrouw De Groot.

details te willen treden lopen we de verschillende categorieën in deze paragraaf langs met het oog op de vraag, of (en soms: in welke vorm) ze geschikt zouden zijn voor eigen regie.

Dat begint al niet makkelijk. De belangrijkste identificerende gegevens als geboortedata, familienaam en gegeven namen etc. lenen zich vooral *niet* voor aanpassing op eigen initiatief van de burger. Om te beginnen staat het familie- en erfrecht (met al zijn waarborgen) daaraan stevig in de weg. Dat familierecht is voor een belangrijk deel bovendien ook internationaal verankerd, zodat een wijziging van die mogelijkheden niet snel voor de hand zal liggen. Op zichzelf zijn zowel eigen- als familienamen te veranderen. Dat vergt evenwel nogal stevige procedures waarbij aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan. Wordt evenwel een naam gewijzigd, dan volgt wijziging van de registratie van het gegeven *naam* zonder problemen. De aan de naam gerelateerde afstammingsgegevens wijzigen daardoor doorgaans niet; dat willen wijzigen vergt weer een afzonderlijke procedure⁵³. Gegevens over de burgerlijke staat of de geboortedatum zijn eveneens

niet eenvoudig aan te passen. De registratie in de BRP vaart (ook weer internationaalrechtelijk verankerd) stevig blind op datgene wat relevante brondocumenten vermelden. Dat

⁵³ Waarbij aspecten als erkenning van een kind en erfrecht (om maar enkele uitersten te benoemen) aan de orde kunnen komen.

vindt niet iedereen altijd even gelukkig; de Afdeling bestuursrechtspraak heeft het er regelmatig druk mee⁵⁴.

De mogelijkheid om de registratie van de burgerlijke staat te wijzigen is al aanzienlijk meer diffuus. Dat gaat immers niet alleen om de vraag of men getrouwd is of niet⁵⁵, maar ook om de daaraan verbonden feitelijke situatie. Dat geldt twee kanten op. De eerste betreft de vraag of de gehuwde partners nog samenleven (wat op grond van relationeel ongemak of zorgbehoevendheid, waardoor een der partners is opgenomen in een instelling, blijvend of tijdelijk anders kan zijn) en de tweede ziet op de situatie, dat twee partners wel samenleven op één adres maar voor het overige dat samenlevingsverband nog hebben in te regelen. Dat inregelen kent een groot aantal variaties op velerlei terreinen. Het laat zich raden dat het willen aanbrengen van wijzigingen in de als eerste geschetste situatie – het huwelijk – andere inspanningen kan vergen dan in de tweede. Maar die tweede kant kan weer gecompliceerd worden door allerhande aanvullend gesloten arrangementen, zoals een (notarieel) samenlevingscontract. Nog weer een andere variant betreft de samenleving van twee volwassenen die familie van elkaar zijn, waarbij soms wel, soms niet, de een de ander verzorgt⁵⁶.

We werken de situatie van (al dan niet tijdelijke) kwaadwillige verlating in al zijn varianten⁵⁷ hier niet verder uit. Waar het ons nu om gaat is dat de wijziging van een adresgegeven in de BRP – van degene, die dat wenst of van zijn partner – op zichzelf nog wel te bewerkstelligen kan zijn. Het eigen adresgegeven doen wijzigen vergt alleen het aangeven van een verhuizing of althans van een ander adres. Het doen wijzigen van het adresgegeven van de (al dan niet definitief vertrokken) huisgenoot is lastiger, maar nog wel te doen, al zal het vermoedelijk een feitenonderzoek vergen. Vaak zal dat onderzoek eenvoudiger kunnen (soms: moeten) worden ontlokt bij een instantie die weigert een recht toe te kennen dat een alleenstaande wel, en een koppel niet toekomt, zoals huur- of zorgtoeslag terwijl de verdwenen partner de kostwinner binnen het samenlevingsverband was.

Hier zijn we dus al de tweede categorie gegevens ingegleden, die de feitelijke gegevens omvat welke direct aan de persoon zijn verbonden, maar waarvoor de persoon in kwestie iets moet doen om een gewijzigd gegeven tot stand te brengen. We denken voorts aan behaalde opleidingen, bevoegdheid om zekere beroepen uit te oefenen of beschikken over rijvaardigheid, maar ook het deel uitmaken van een maatschap of het gekozen zijn als ge-

⁵⁴ Zie voor twee recente voorbeelden op één dag de uitspraken onder nummers 201311278/1/A3 en 201311621/1/A3 van 20 augustus 2014.

⁵⁵ Dat enkele feit kent een scala aan rechtsgevolgen. Familierechtelijk gaat het om wederzijdse zorg, zorg voor eventuele kinderen en een gezamenlijke huishouding. Er zijn aspecten van erfrecht aan de orde, maar ook de eventuele verkoop van de echtelijke woning kan niet plaatsvinden zonder instemming van beide partners. En als de actuele fiscale gevolgen al voor zichzelf spreken, dan komt daar de wederzijdse zorg op grond van de Wmo sinds kort nog bij.

⁵⁶ Zie voor een complex praktijkgeval bv. AbRvSt 18-06-2014. nr. 201310481/1/A2.

⁵⁷ Na huwelijk of na een andere vorm van samenleven, dus niet in de enkele betekenis als grond voor echtscheiding zoals die gold voor de liberalisering van de echtscheidingswetgeving.

meenteraadslid. In deze groep vallen ook de tenaamstelling van voertuigen en verleende vergunningen. Je hebt een diploma, een rijbewijs, de bevoegdheid om een horecagelegenheid te drijven, etc. Die kan voor onbepaalde tijd gelden of op zeker moment vervallen.

Het kan toch niet zijn dat.....

als ik verhuis naar een nieuwe woning, de belastingdienst denkt dat ik ga samenwonen met de vorige bewoner.

Dat overkwam mevrouw Singh. Alhoewel de vorige bewoner van de woning is uitgeschreven uit het GBA, denken instanties dat de oude bewoner daar nog steeds woont. De belastingdienst merkt mevrouw Singh dan ook aan als 'samenwonend'. De Nationale Ombudsman moest eraan te pas komen, om deze, weliswaar beperkt voorkomende fout, alsnog ongedaan gemaakt te krijgen.

Als derde groep onderkennen we de door de overheid gegenereerde gegevens. Dat is een betrekkelijk gemêleerde groep die enerzijds bestaat uit nummers die de overheid toekent aan burgers, zoals het BSN, het KvK- of BTW-nummer. Anderzijds betreft het een vaststellen van rechten en verplichtingen: het toekennen van een uitkering, toeslag of kindgebonden budget dan wel het vaststellen van een belastingaanslag of de WOZ-waarde van de eigen woning. Het gemeenschappelijke in deze groep is dat het steeds gaat om toepassing van formele regelgeving. Een deel daarvan betreft administratieve gegevens: vooral die nummers. In de tweede subgroep zit een oordeel besloten. De vraag is evenwel of eigen regie op dat *oordeel* wel

bedoeld is gevangen te zijn onder de vraag naar eigen regie van de burger op de hem betreffende persoonsgegevens zoals de overheid die registreert. Wij menen dat dit niet het geval is en laten deze subcategorie dan ook verder onbesproken.

Bij al deze drie groepen plaatsen we overigens de kanttekening dat we met 'regie' bedoeld hebben, de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op het gegeven als zodanig. Los daarvan staat natuurlijk ook steeds de mogelijkheid om het registrerend overheidsorgaan te wijzen op een mislag: een foutief gespelde eigen, of geografische naam, een foutief geplaatste komma of het ontbreken daarvan in een getal, en dergelijke. In de regel kunnen dergelijke ongemakken betrekkelijk laagdrempelig worden opgelost. Lukt dat evenwel niet, dan moet doorgaans de formele weg worden bewandeld, eventueel uitmondend in bezwaar en beroep: een zwaardere variant binnen de mogelijkheden van eigen regie.

De vierde groep betreft dan die gegevens, welke de overheid alleen maar registreert omdat de burger ze daartoe heeft aangeleverd. Denk aan bereikbaarheidsgegevens als telefoonnummer en e-mailadres en aan bankrekeningnummers. Maar feitelijk vallen de belastingaangifte en het verzoek om een voorlopige aanslag ook in deze categorie. Hier is eigen regie vanzelfsprekend volstrekt mogelijk.

Bij de vijfde en laatste groep is de burger zelf als regel niet betrokken, maar de gegevens raken hem wel degelijk. Het gaat om de door bestuursorganen bijeengebrachte gegevens

om daarmee beleidsinformatie te genereren. Denk aan de koppeling van gegevens van de Belastingdienst of uitkeringsinstanties met die van de Dienst Wegverkeer, maar ook van het agentschap DUO, dat de studiefinanciering verzorgt, met de BRP. De primair verkregen gegevens worden daardoor (in de ogen van de overheid) verrijkt. Zoals aan het slot van hoofdstuk 3 is uiteengezet lijkt eigen regie op deze verwerking niet zo zinvol en niet mogelijk; tegen het afzetten tegen een aldus geproduceerd profiel vermoedelijk weer wel, en wel bij het bestrijden van besluiten waar die vergelijking bij is gebruikt.

5.2.2. *Maar wat maakt het lastig?*

Het programma Stroomlijning Basisgegevens kende eertijds als motto 'Een(s) gegeven blijft gegeven'. In de betekenis van *eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik* lijkt dat een mooie samenvatting van een van de belangrijkste doelen bij de ontwikkeling van de elektronische overheid. De werkelijkheid blijkt echter weerbarstiger dan te vangen in zo'n enkel wervend motto. Immers, niet alle gebruikers (binnen de overheid) van zo'n gegeven hechten er dezelfde betekenis aan. Dat komt vaak doordat ze er verschillende contexten bij betrekken. Dat is niet bij zo heel veel gegevens⁵⁸ het geval, maar wel bij een paar heel cruciale persoonsgegevens. Eerder wezen we al op het adresgegeven (het woonadres) en in feite hangt daar ook het partnerbegrip direct mee samen. Er is meermaals geprobeerd het partnerbegrip te harmoniseren⁵⁹ maar tot nu toe zonder resultaat. De fiscale partner is niet altijd ook de toeslagpartner en de invulling van het partnerbegrip kan soms zelfs van jaar tot jaar verschillen. Voor de eenmanszaak is voorts van belang dat de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst niet steeds hetzelfde verstaan onder de term 'onderneming'.

Soms zijn dergelijke verschillen ook niet aanstonds duidelijk maar zijn er wel duidelijke regels om verschillen te duiden en categorieën te onderscheiden. De Belastingdienst heeft voor het invullen van het partnerbegrip in het specifieke geval handige zoekschema's⁶⁰. Maar soms is zo'n kwestie minder duidelijk. Wat als een van de partners tijdelijk in een verpleeginrichting of in detentie verblijft? Wat als een van de partners gedurende een studiejaar gastdocent is aan een Universiteit in de Verenigde Staten? Dan kijkt de fiscus toch anders tegen dat partnerschap aan dan de gemeente bij toepassing van de Wmo. Het blijft mensenwerk. Een groep beleidsmakers, wetgevingsjuristen en informatiespecialisten concludeerde tijdens een werkconferentie onder de titel 'Wetgeving in verbinding – Grip op betekenis' op 20 juni 2014 over deze materie al "(...) dat het verbinden van gegevens en het beschikbaar maken van deze gegevens een grote winst is, maar dat deze gegevens niet blind kunnen worden toegepast. Er blijven altijd professionals nodig die de gegevens inter-

⁵⁸ Er worden frequent in de wetgeving verschillende benamingen gebezigd voor eenzelfde object of met een zelfde benaming kunnen verschillende objecten worden aangeduid. Hier gaat het echter alleen om persoonsgegevens. Over die wisselende terminologie o.a. (met voorbeelden) W.E.H. Sloots, Semantische operabiliteit, Verkenning voor het Forum Standaardisatie, 2011.

⁵⁹ Laatstelijk grondig bij de Fiscale vereenvoudigingswet 2010, Kamerstukken 31 130.

⁶⁰ Zie http://zoeken.belastingdienst.nl/search?q=partner&btnG=Zoeken&site=610_bd_all.nl&client=610_bdienst_nl&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=610_bdienst_nl&filter=p&getfields=*&proxyreload=0&hl=nl, (geraadpleegd 30-8-2014).

preteren binnen hun context en de doelstelling van de eigen werkprocessen"⁶¹. Voor ons onderzoek betekent het dat, ook al zou 'eigen regie' sec van de burger op zijn gegevens mogelijk zijn, dit nog steeds niet altijd het gewenste resultaat hoeft op te leveren. Vanzelfsprekend geldt dit alles ook voor de eigen gegevens in relatie tot die van iemand anders: de komst naar of het vertrek van een derde uit jouw woonadres zegt niets over jouw eigen identificerende persoonsgegevens maar is wel van invloed op bv. eventuele huurtoeslag.

⁶¹ Zie <http://www.e-overheid.nl/actueel/i-nup-toppers/intItem/grip-op-betekenis/2391>, (geraadpleegd 30-8-2014).

6. Persoonsgegevens bij de overheid in schema

In dit hoofdstuk geven we een aantal voorbeelden van gegevens zoals die binnen de overheid worden verwerkt. Ook hier geen streven naar volledigheid: het gaat ons er om, inzichtelijk te maken wat we met de eerder weergegeven categorieën gegevens hebben bedoeld en wat die categorie-indeling voor gevolgen kan hebben voor zowel de verschillende overheidsorganen als de betrokken burger.

Omdat we in dit onderzoek strafrechtelijke gegevens en gegevensverzamelingen in verband met de staatsveiligheid buiten beschouwing laten geldt dat voor de gegevens in dit hoofdstuk opgenomen schema's het inzagerecht volkomen geacht moet worden. De mate en aard van zeggenschap kan echter om uiteenlopende redenen in belangrijke mate verschillen. Zeggenschap kan zich in verschillende vormen voordoen. In de eerste plaats kan 'zeggenschap' betrekking hebben op het persoonsgegeven zelf en ziet dan op de mogelijkheid het gegeven te wijzigen of zelfs te (doen) verwijderen of vernietigen. Zeggenschap kan echter ook betrekking hebben op de mate van openbaarheid van persoonsgegevens. Staat het gegeven ergens online? Of kan de informatie door derden opgevraagd worden? Kan de informatie door de overheid inderdaad beschikbaar gesteld worden aan derden?

Daarnaast is van belang voor de wenselijkheid van zeggenschap, gezien vanuit de burger, in welke mate de burger zich bewust is van het aanwezig zijn van de op hem betrekking hebben persoonsgegevens en de mate van openbaarheid. Als de mate van bewustzijn laag (-) is en het gevolg van buiten de wil van de burger afhankelijke factoren dan zal de zeggenschap over dit gegeven in ieder geval *de facto* laag zijn. Terwijl de burger juist over de informatie waar hij niet zo goed zicht op heeft, althans op het bestaan ervan, zeggenschap zal wensen te hebben.

Hoe dan ook wordt in navolgende tabel getracht de verschillende factoren visueel inzichtelijk te maken. Een aparte kolom voor *inzage* moet verondersteld worden om de eerder genoemde reden dat dit allemaal informatie betreft waar een volledig (wettelijk) inzagerecht voor geldt; een dergelijke kolom vindt men dan ook niet in het schema terug. In overeenstemming met de boven beschreven aspecten van zeggenschap treft men een tweetal kolommen 'zeggenschap'. De ene kolom heeft betrekking op de mate van openbaarheid (het geheim zijn voor derden) van een gegeven en de andere kolom op de 'wijzigbaarheid'. De in dit hoofdstuk opgenomen tabellen zijn niet bedoeld uitputtend te zijn, al hebben wij wel geprobeerd ze representatief te laten zijn. Het geheel levert in ieder geval geen overzicht op van de plaatsen binnen de overheid waar de informatie allemaal te vinden is (dat probleem vormt geen onderdeel van dit onderzoek) maar er is wel getracht de soorten van informatie wat betreft verschillende persoonsgegevens in kaart te brengen.

Volledigheid was niet alleen voor ons ondoenlijk. Ook de overheid zelf – alle overheidsorganisaties gezamenlijk – zijn eerder niet in staat gebleken om exact in kaart te brengen waar alle informatie binnen de overheid zich thans bevindt. Zie daarvoor bijvoorbeeld het rapport 'Onze digitale schaduw, een verkennend onderzoek naar het aantal databases

waarin de gemiddelde Nederlander geregistreerd staat⁶². In dat verkennende onderzoek kwam in ieder geval de veelheid aan registraties aan de orde hetgeen op zichzelf al de vraag oproept of het überhaupt doenlijk zou zijn om in kaart te brengen waar alle overheidsinformatie zit⁶³. Een recent rapport (dat slechts ziet op de basisregistraties) vermeldt het volgende: *De uitwisseling van gegevens vanuit de basisregistraties is te ingewikkeld geworden. Omdat veel gegevens rechtstreeks worden uitgewisseld tussen leverende en afnemende partijen is een 'spaghetti van verbindingen en koppelingen' ontstaan*,⁶⁴ hetgeen in dit opzicht ook te denken geeft.

Voor ons onderzoek leek van belang om te bezien – en in de schema's te verwerken – of er tenminste enigerlei vorm van wettelijke regeling bestaat met betrekking tot een zeker persoonsgegeven en *vooral* wanneer dat, voor zover wij konden beoordelen, *niet* het geval was. Vandaar dat in beginsel volstaan is met het aangeven van een (+) of een (-) in de kolom 'wettelijke regeling' (hier en daar is in een voetnoot toch een en ander opgemerkt in aanvulling op hetgeen in de hoofdtekst vermeld wordt). We merken op dat er meestal sprake is van regelgeving (als er sprake is van een wettelijke regeling) in het kader van één van de verschillende basisregistraties, fiscale wetgeving (Awir) of regelgeving die uitgevoerd wordt door één van de 'sociale' instanties (CAK, SVB, DUO, UWV). In die laatste gevallen zijn vaak meerdere wettelijke grondslagen aan te geven; het duiden van één er van is dan niet alleen niet zo zinvol maar kan soms zelfs misleidend zijn.

Ook wat betreft 'openbaarheid' treft men twee kolommen aan. Dit heeft te maken met het feit dat er in werkelijkheid geen sprake is van een enkele 'overheid' maar dat binnen 'de overheid' sprake kan zijn van verschillende diensten met eigen bevoegdheden⁶⁵. Ook binnen 'de overheid' kan sprake zijn van een verschil in toegankelijkheid van persoonsgegevens. Vandaar dat er voor gekozen is om een kolom op te nemen met 'uitwisselbaarheid binnen de overheid' en openbaarheid t.a.v. derden.

De plussen en minnen zijn indicatief en niet absoluut. '-' kan derhalve zowel 'in beperkte mate' als 'nihil' betekenen. Voor het doel van dit schema leek een nadere verfijning niet noodzakelijk. '+/-' kan zowel uitdrukken dat het voor enkele sectoren '+' is en voor andere sectoren '-' als dat het in het algemeen beperkt mogelijk is om bijvoorbeeld zeggenschap uit te oefenen (in de kolom 'uitwisselbaarheid binnen de overheid' is gekozen voor +/- als er sprake is van geclausuleerde uitwisseling tussen aangewezen overheden). Nuanceringen komen verder in de hoofdtekst aan de orde, waarbij wij er hier nog op wijzen dat wij niet het gelijk aan onze zijde willen hebben wat betreft de plussen en minnen in het schema. Als het schema op dat punt discussie uitlokt juichen wij dat alleen maar toe. Deze tabellen zijn

⁶² Rapport van B.W. Schermer en T. Wagemans, in opdracht van het Cbp, 23 januari 2009.

⁶³ Een poging om dit toch helder te krijgen kan men vinden op <http://overheidsmetadatabase.nl/> een project van de Waag society, <http://waag.org/nl/project/open-kaart> (beide geraadpleegd op 19-09-2014).

⁶⁴ Rapport 'De basisregistraties van de Nederlandse overheid, Dienstbaar en Transparant, eindrapport project SGO-3, versnelde effectieve inzet van basisregistraties', mei 2014, pag. 12.

⁶⁵ Zie paragraaf 3.1.

in de eerste plaats bedoeld om inzichtelijk te maken om welke materie het op hoofdlijnen gaat (en de eventuele structuur daarin), de concrete invulling van de plussen en minnen leent zich ongetwijfeld voor verdere doordenking.

Categorie 1. Identificerende gegevens.

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
familienaam	+	+	+/-	+	+/-	-
voornaam	+	+	+/-	+	+/-	-
geboortedatum	+	+	+/-	+	+/-	-
familierelatie (inclusief eerder echtgenoten) ⁶⁶	+	+	+/-	+	+	-
burgerlijke staat	+	+	+/-	+	+/-	-
nationaliteit/verblijfsrecht	+	+	+	+	+/-	-
curatele	+	+	+	+	+/-	-
gezag minderjarige kinderen	+	+	+	+	-	-

Categorie 2. Feitelijke, direct aan de persoon gerelateerde gegevens.

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
opleidingen/cijfers ⁶⁷	+	-	-	+	+	-
vakbekwaamheid/bevoegdheid	+	+/-	+/- ⁶⁸	+	+/-	-

⁶⁶ Gezinsrelaties zijn bekend binnen de overheid en (beperkt) openbaar. Het is de vraag in welke mate de overheid verdere familieverbanden verzamelt en vastlegt. Mogelijk speelt dit alleen een rol bij politie en veiligheid.

⁶⁷ Sinds enige tijd is er een diplomaregister bij het DUO, voor oudere gegevens (globaal: voor 2006) moet men bij de onderwijsinstelling zijn:

<https://www.duo.nl/particulieren/diplomas/diplomaregister/inhoud-diplomaregister.asp>.

⁶⁸ In veel gevallen niet openbaar maar wel 'erkende' bij beroepen zoals BIG, het lerarenregister (de laatste is nu nog vrijwillig).

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
beroep/dienstverband/ ondernemerschap	+ ⁶⁹	+/-	-	+	+	-
rijvaardigheid	+	+/-	+/-	+	-	-
medische gegevens	+	+/-	-	+/- ⁷⁰	+	-
inentingen	+	+/-	-	+	+/-	-
zakelijke staat (deelgenoot maatschap, bestuurder B.V.)	+	+	+	+	+/-	-
mobilitetsgegevens	+	+	-	+/- ⁷¹	+/-	-
pensioenrecht ⁷²	-	+/-	-	+	+/-	-
tenaamstelling kenteken	+	+	+/- ⁷³	+	+	-
Eigenaarschap o.g. ⁷⁴	+	+	+	+	+	-
inkomen	+	+/-	-	+	+	-
vermogen	+	+/-	-	+	+	-
vergunning	+	+	+	+	-	-

⁶⁹ Diversen, zoals (aard) onderneming bij de KvK en beroep bij UWV, GAK, Belastingdienst.

⁷⁰ In principe hoog (+) maar subjectieve onbekendheid/onbegrip zal hier een factor van betekenis zijn. Dit onderwerp vormt een eigen dossier (het EPD is vooralsnog van de baan na stranding in de Eerste Kamer, maar het terrein is volop in beweging).

⁷¹ Bewustzijn gaat samen op met de mate van registratie hiervan. De burger zal zelf wel een idee hebben van zijn reisgedrag, maar wat de overheid daarvan bijhoudt en welke profielanalyses hiermee gemaakt kunnen worden in combinatie met andere persoonsgegevens is onbekend. Terwijl dit hoogwaardige informatie zou kunnen betreffen (althans zich gemakkelijk leent voor 'verrijking') welke op de markt een behoorlijke waarde vertegenwoordigd.

⁷² Zie Stichting Pensioenregister met website www.mijnpensioen.nl. Dit betreft een samenwerking van de Sociale Verzekeringsbank met de pensioenfondsen. Een sterk voorbeeld van verstrengeling overheid en private markt (pensioenopbouw zegt veel over levensloop en toekomstig uitgavenpatroon; belangrijke informatie voor derden als banken en verzekeraars en marketeers, tevens informatie die zich makkelijk leent voor 'verrijking').

⁷³ Deze informatie wordt wel gedeeld met de particuliere sector (garagebedrijven, verzekeraars) maar is evenwel niet voor iedereen toegankelijk.

⁷⁴ Roerend goed hebben wij verder buiten beschouwing gelaten, men kan evenwel zijn inventaris laten registreren bij de politie.

Categorie 3. Door de overheid gegenereerde gegevens.

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
toegekend nummer: BSN	+	+	-	+	+	-
toegekend nummer: BTW	+ ⁷⁵	+	+	+	+	-
woonadres	+	+	+/-	+	+	-
uitkering	+	+	-	+	+	-
voedselbankpas	- ⁷⁶	-	-	+	+	-
huurtoeslag	+	+/-	-	+	+	-
kinderopvangtoeslag	+	+/-	-	+	+	-
kindgeb. budget	+	+/-	-	+	+	-
zorgtoeslag	+	+/-	-	+	+	-
kinderbijslag	+	+/-	-	+	+	-
Pgb + TOG, mantelzorgcompliment	+	+/-	-	+	+	-
AOW + ANW	+	+/-	-	+	+	-
WMO-gerelateerde uitkeringen	+	+/-	-	+	+	-
'rugzakje'	+	+/-	+/- ⁷⁷	+	+/-	-
StuFi	+	+/-	-	+	+/-	-
WOZ-waarde huis	+	+	- ⁷⁸	+	+/-	-
verwijsindex risicojongeren	+	-	-	+	-	-
verzuimmelding scholen	+	-	-	+	+/-	-

⁷⁵ Vermeldenswaard is een supranationale regeling, het VIES. Het VIES is een Europese databank met daarin alle Europese BTW-nummers, zie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/ (geraadpleegd op 19-09-2014).

⁷⁶ Blijkens informatie van www.voedselbank.nl (geraadpleegd op 19-09-2014) houdt de voedselbank zelf bij wie er na een aanvraag in aanmerking komt voor hulpverlening. De aanvraag moet echter gedaan worden via een publieke hulpverleningsinstantie: 'Aanmeldingen lopen altijd via sociaal-maatschappelijke instellingen zoals Maatschappelijk werk, Gemeentelijke schuldhulpverlening, vluchtelingen hulp etc. Zelfstandig aanmelden is niet mogelijk; dit moet altijd lopen via een sociaal maatschappelijke instelling.' Aan te nemen valt dat deze organisaties geen (informele) administratie bijhouden van de personen voor wie een aanvraag gedaan is, zeker niet gezamenlijk.

⁷⁷ Niet openbaar voor iedereen maar wel voor betrokken particuliere organisaties (bijv. zorgverzekeraar, school).

⁷⁸ De WOZ is thans nog niet openbaar maar dat gaat met de komende wetwijziging veranderen.

Categorie 4. Door de burger aangeleverde gegevens.

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
bankrekeningnummer	-	-	-	+	+	+
telefoonnummer	-	-	+/- ⁷⁹	+	+	+
aangifte inkomstenbelasting	-	-	-	+	+	+
verzoek voorlopige aanslag	-	-	-	+	+	+

Categorie 5. Door de overheid 'verrijkte' gegevens.

Deze categorie betreft een dynamische groep die volop in ontwikkeling is. We benoemen daarbinnen geen onderscheiden. 'Verrijking' van gegevens kan plaatsvinden door koppeling van gegevens uit de eerste vier groepen en het analyseren daarvan met statistisch relevante informatie. De mogelijkheden die dit oplevert voor het preventief strafrechtelijk optreden laten wij hier buiten beschouwing. Binnen het kader van dit onderzoek moet men wel denken aan informatie die kan leiden tot (gegenereerde maar ook geïndividualiseerde) 'levensverwachting' (relevant voor banken, verzekeraars, pensioenfondsen), 'zelfredzaamheidssuccesratio' (concreet, hoe groot is de kans dat iemand in de bijstand terecht komt, of als hij daarin terecht komt om er – met welke mate van hulp – daar weer uit te komen). Het laatste is relevant voor beleidsmakers, niet alleen reactief maar ook proactief omdat voor de toekomst immers rekening gehouden kan worden, bv. met budgettering. Met deze zelfredzaamheidssuccesratio hangt samen het carrièreperspectief wat weer van belang is voor onder meer pensioenfondsen maar ook voor gebiedsontwikkeling, woningbouw en volksverzekeringen (mobiliteit hangt daar overigens alleszins mee samen). Aangezien in potentie onbekend is om welke gegevens dit gaat (en zelfs of het nog wel om persoonsgegevens in eigenlijke zin gaat), er vooralsnog geen regels zijn over uitwisseling binnen de overheid, openbaarheid richting derden en dergelijke, kan er ook geen sprake zijn van zeggenschap of eigen regie. De hieronder als afzonderlijk voorbeeld opgenomen gegeven 'de woonomgeving' is dan ook niet anders bedoeld dan als voorbeeld. Zouden we meer of andere voorbeelden aanduiden, dan kunnen daar vergelijkbare opmerkingen en vragen bij worden geplaatst.

⁷⁹ Mogelijk gaat dit mee met de NAW-gegevens die de overheid met derden deelt? In ieder geval kan men het telefoonnummer in het telefoonboek opzoeken zodra men de NAW-gegevens heeft.

persoonsgegevens	wettelijke regeling	uitwisselbaarheid binnen 'de overheid'	openbaarheid t.a.v. derden	bewustzijn	zeggenschap t.a.v. openbaarheid	zeggenschap t.a.v. inhoud
woonomgeving ⁸⁰	+	+	-	+/-	-	-
gevarieerde bewerkingen	-	-	-	-	-	-

⁸⁰ Onduidelijk hoe en in welke mate de overheid dit registreert, bijv. gemiddelde huurprijzen/WOZ-waarde, gemiddeld opleidingsniveau, leeftijdsopbouw, culturele achtergrond maar ook bouwwijze, woningdichtheid en dergelijke. Dit is ook voor derden (marketeers, banken, verzekeraars) belangrijke informatie. In het elektronisch kinddossier wordt het volgende vermeld: Het DD JGZ vermeldt gegevens over de gezondheid en ontwikkeling van kinderen, het gezin *en de omgeving waarin zij opgroeien* (ons cursief). Voor zover gegevens over 'woonomgeving' puur feitelijk zouden zijn zou dit item ook in groep 2 geplaatst kunnen worden maar het concept 'woonomgeving' is zo dynamisch dat wij het hier opgenomen hebben.

7. De combinatie publiek – privaat

De vraagstelling voor dit onderzoek betreft ook de mogelijkheid om gegevens uit overheidsregistraties in private verhoudingen te kunnen gebruiken, al dan niet voorzien van enige 'echtheidskenmerken'; een zekere waarborg, waarover in het volgende hoofdstuk. Dat personen hun gegevens uit de private sector aan de overheid ter beschikking stellen wisten we al; de grens tussen privaat en publiek is hier en daar bovendien nogal fragiel en in de tijd aan wijziging onderhevig⁸¹. Het openbaar vervoer is daar een sprekend voorbeeld van: private bedrijven die werden genationaliseerd en later weer 'in de markt werden gezet', waarbij de overheid vervolgens wel weer de tarieven bepaalt.

Met dit hoofdstuk willen we in kaart brengen waar het gebruik van gegevens uit de private sector en die in overheidshanden al in samenhang worden gebruikt. Waar de overheid gegevens beschikbaar stelt voor activiteiten van private (of althans privaatrechtelijke) organisaties en omgekeerd, of waar beide sectoren in een zekere samenhang gebruik maken van elkaars gegevens.

7.1. *Verwevenheid is er al lang en zelfs vaak wettelijk geregeld*

Want de verwevenheid in het gebruik van elkaars gegevens bestaat al lang, doorgaans met het oogmerk om maatschappelijke doelen te bereiken. Vaak gaat het daarbij om het welzijn van burgers, zoals in de zorg en het onderwijs. Maar dat is lang niet altijd het geval. In een aantal sectoren schakelt de overheid private organisaties in om andere redenen, waaronder de veronderstelling dat dit efficiencywinst op kan leveren. Vaak is dat inschakelen wettelijk geregeld⁸², in andere sectoren is sprake van (soms langjarige) overeenkomsten van opdracht. In veel gevallen wordt die situatie als zo 'gewoon' ervaren dat we die verwevenheid niet meer als zodanig zien of onderkennen.

Om in te gaan op overheidsprocessen waarbij het inschakelen van private organisaties zo vanzelfsprekend is, dat het vrijwel niet meer opvalt, noemen we de koop of verkoop van een huis. Daarbij schakelen we niet alleen de notaris in om de nodige akten op te maken, maar de notaris verzorgt ook de aanmelding bij het Kadaster om die akten daar in te schrijven. Datzelfde zien we bij het oprichten of wijzigen van een BV: de notaris zendt de statuten naar de Kamer van Koophandel. Merk op dat in beide gevallen persoonsgegevens worden meegeleverd. Al evenmin valt op dat bij de aankoop van een auto bij een garage de garagehouder het kenteken te naam laat stellen en daarmee wijzigingen invoert in de voertuigregistratie van de Dienst Wegverkeer, de RDW. Deze dienst betreft gelijktijdig gegevens van verzekeraars om vast te leggen of er wel een (verplichte) WA-verzekering is gesloten en

⁸¹ Wie het begrip *adres* hanteert als de (fysieke of virtuele) plaats waar iemand te bereiken valt, rekent daartoe ook het mailadres en het telefoonnummer. Worden die laatste nummers tegenwoordig door verschillende particuliere providers geleverd, eertijds was dat het *Staatsbedrijf der Posterijen, Telefonie en Telegrafie (PTT)*.

⁸² En dan geldt, ook voor private organisaties, als rechtvaardigingsgrond voor de verwerking art. 8 onder e van de Wbp: de goede uitvoering van een publieke taak.

levert vervolgens gegevens door aan de Belastingdienst. Leuker kunnen we het misschien niet maken, maar veel gemakkelijker ook niet. Basis voor al deze gegevensuitwisselingen – waaronder bestandskoppelingen – zijn wettelijke regelingen.

In dit hoofdstuk lopen we langs een aantal meer en minder opvallende varianten waarbij private gegevens binnen de overheids sfeer worden gebracht of juist overheidsgegevens

Het kan toch niet zijn dat.....

na mijn verhuizing binnen de gemeente Woerden, ik ineens als gemigreerd sta vermeld. Ondanks dat ik nog steeds in Woerden werk.

Dit overkwam de familie Bakker. De SVB signaleert het probleem. En neemt hierover contact op met de werkgever. Het probleem ligt uiteindelijk bij de gemeente Woerden. Mevrouw Bakker moet hiervoor een formulier invullen om weer voor toeslagen in aanmerking te kunnen komen. Deze procedure duurt zeer lang, waardoor de familie in financiële problemen komt. Uiteindelijk erkent de gemeente de door haar gemaakte fout, en werkt mee aan een financiële oplossing.

door private organisaties (verder) worden verwerkt. Daarbij komen ook wat meer diffuse mengvormen langs: met verwijzing naar onze eerdere beschrijving van wat onder 'overheid' zou moeten worden verstaan benadrukken we nogmaals de soms wat rafelige randen tussen de private en de publieke sector.

7.2. Private gegevens binnen de overheid

Bij elk contact (behoudens anonieme enquêtes) met een overheidsorgaan geven we onze naam op, vaak ook ons adres, telefoonnummer, e-mailadres, en ook vaak het tijdstip waarop we bij voorkeur juist niet of juist wel benaderd willen worden. Dat geeft soms al een aardige inkijk in ons persoonlijk leven: niet bellen voor 08.30 uur (want

dan zit ik in een stiltcoupé in de trein) of juist wel (want dan sta ik toch in de file). Vaak vertellen we dat er ook gewoon bij, wellicht enigszins als rechtvaardiging. Maar los daarvan: het betreft weliswaar doorgaans tamelijk basale gegevens, maar ze zijn wel op veel plaatsen in bestanden opgenomen. Dat kan ook nauwelijks anders: zonder die gegevens kan geen enkele overheidsorganisatie specifiek voor iemand iets doen. Het maakt niet uit of dat een gevraagde vergunning betreft, een klacht of bezwaar, een gewenst identiteitsdocument of een reactie tijdens een inspraakbijeenkomst. Het zijn sec bereikbaarheidsgegevens.

Wat opvalt is dat een deel van deze gegevens binnen de overheid al aanwezig is: de zgn. NAW-gegevens. Niettemin worden deze nog frequent uitgevraagd. Kennelijk is nog lang niet iedere overheidsorganisatie (in al zijn geledingen) aangesloten op het stelsel van basisregistraties. Maar anderzijds vindt ook lang niet elk contact plaats met behulp van elektro-

nische hulpmiddelen. Vaak worden voor bv. het doen van aanvragen nog fysieke (lees: papieren) formulieren gebruikt, waarop de burger zijn eigen gegevens moet invullen⁸³.

Aan de andere kant heeft het (opnieuw) moeten ingeven van bereikbaarheidsgegevens in zeker opzicht ook een klantvriendelijke kant. Zo kan het zijn dat men post van de overheid wil laten sturen naar een zaakwaarnemer, bv. bij verblijf in een ziekenhuis of buitenslands, of omdat het gaat om de financiële administratie waarvoor een boekhoudkantoor is gemachtigd⁸⁴. Ook kan het zijn dat iemand meerdere telefoonnummers in gebruik heeft, maar door bepaalde overheidsorganisaties niet mobiel wil worden gebeld ("liever niet op mijn werk", zou dat vroeger heten) of aangeeft bij voorkeur per mail te worden benaderd. Dan gaat het niet om 'naar de bekende weg vragen' van het bestuursorgaan, maar om dienstverlening op maat.

Maar binnen de overheid circuleren nog wel meer gegevens die afkomstig zijn uit de private sector. Zo verwerkt de Belastingdienst ook gegevens van banken en werkgevers: uw salaris wordt door uw werkgever betaald, maar de daarbij behorende premies en belastingen betaalt deze rechtstreeks aan de Staat, voorzien van de nodige gegevens. Het dienstverband is niet alleen bij de Belastingdienst bekend, maar ook bij het UWV en wordt via Suwinet gedeeld met andere overheidspartijen, waaronder gemeenten, en met andere private partijen met een wettelijke taak, zoals re-integratiebedrijven.

Die laatste komen vanzelfsprekend pas in beeld als er gezondheidsproblemen zijn ontstaan. Maar in dergelijke situaties bereiken veel meer gegevens uit de private sector de overheid: wat de dokter aan kwalen vermoedt, welke medicijnen hij voorschrijft, bereikt ook de verzekeraar – iemand moet immers de zorg betalen – en via deze de toezichthouders. Dat kan zijn de Nederlandse Zorgautoriteit, al gaan we nu aan de vraag voorbij of die meer dan geaggregeerde of geanonimiseerde gegevens verwerkt. Maar als het minder goed afloopt dan komt de Inspectie gezondheidszorg in beeld, die in elk geval wel over uw medische gegevens mag beschikken. Een vergelijkbaar betoog geldt ook de jeugdzorg, binnen welke overheidsorganisaties en organisaties in de private sector⁸⁵ op verschillende momenten gegevens uitwisselen. Binnenkort zal, na effectivering van de drie decentralisaties in het sociale

⁸³ Een van de meest fraaie voorbeelden in dit verband leverde eerder dit jaar de Belastingdienst. Ten behoeve van het doen van een teruggaaf gaf het aanslagformulier aan dat de Belastingdienst niet over een bankrekeningnummer van de gelukkige beschikte, hoewel deze toch al jaren trouw elke maand zijn voorschot inkomstenbelasting en per kwartaal de motorrijtuigbelasting betaalde. Er werd verzocht om een formulier te downloaden van de site van de Dienst. Dat kon niet elektronisch worden ingevuld, maar moest blanco worden geprint om vervolgens met de pen de gegevens te noteren, waarna het formulier – portvrij, dat weer wel – moest worden ingezonden.

⁸⁴ Hier levert de Belastingdienst het goede voorbeeld: een belastingplichtige kan naast zijn woonadres een correspondentieadres opgeven. Daar gaat dan de betreffende post rechtstreeks naar toe, hetgeen de kans op fouten of tijdverlies reduceert. Periodiek vraagt de Belastingdienst vervolgens of die praktijk bestendig mag worden.

⁸⁵ Met als meest hybride verschijningsvorm de Bureaus Jeugdzorg, die wettelijk in de figuur van een stichting (en dus als privaatrechtelijke organisatie) zijn vormgegeven.

domein, die verwevenheid alsmede de mogelijke gevoeligheid van gegevens nog aanzienlijk zijn toegenomen.

Dat intussen de overheid weet in welke auto u rijdt en waar deze is verzekerd, of wat uw examencijfers zijn geweest, is hiermee vergeleken een bescheiden verwerking. Dat geldt evenzeer voor de wetenschap van welke vereniging u wellicht bestuurslid bent of welk be-

Het kan toch niet zijn dat.....

ik een boete krijg voor een verkeerd geparkeerde auto, terwijl ik daar helemaal niet was.

Deze situatie wordt regelmatig voorgelegd aan de ombudsman van Amsterdam. Parkeerwachters in verschillende gemeenten gebruiken een ingebouwd gps systeem om te bewijzen dat zij de beboete auto op dat moment op die bewuste plaats hebben aangetroffen. Soms staat de auto n t aan de overkant van de weg, waar de boete wordt uitgedeeld. Of n t iets verder, waar geen parkeergeld wordt geheven. Onlangs werd met beelden van een beveiligingscamera bewezen, dat het gps van de parkeerwachter niet altijd betrouwbaar is.

drijf u bestuurt – gegevens die de overheid registreert met het oogmerk de rechtszekerheid binnen de private sector te dienen.

7.3. Overheidsgegevens binnen de private sector

Na de hiervoor gegeven uiteenzetting over gegevens die in de private sector zijn gegenereerd en daarna binnen overheidsorganisaties worden verwerkt, kan een beschouwing over de omgekeerde situatie compacter zijn. We hadden immers al vastgesteld dat veel gegevens worden verwerkt in ketens binnen welke nu eens private en dan weer publieke partners gegevens verwerken. Te verwachten is daarom dat die private partijen met enige regelmaat gegevens verwerken die van de overheid afkomstig zijn.

Dat gebeurt dan ook. Instellingen in het onderwijs en de zorg verwerken gegevens uit de BRP en zijn zelfs gerechtigd tot verwerken van het BSN. Het Kadaster deelt gegevens met notarissen, maar ook met makelaars. Met daarbij de aantekening: het zijn dan wel Kadastrale gegevens, maar die zijn deels ook weer verkregen vanuit de private sector. En de RDW bedient verzekeraars en garagebedrijven, een verwerking waarbij we de zelfde kanttekening kunnen plaatsen, en voorts advocaten en deurwaarders.

Ook pensioenfondsen ontvangen gegevens uit de BRP. Dat houdt er mee verband dat ze moeten weten wanneer iemand pensioengerechtigd is dan wel wanneer een pensioenge-rechtigde overlijdt. Maar het faciliteert ook het vinden van mensen die bijna pensioenuitkeringen gaan ontvangen op basis van soms decennia eerder betaalde premies.

Tenslotte: vrijwel ongemerkt en meestal ook onbewust worden veel overheidsgegevens in de private sector gebruikt op basis van wettelijke voorschriften. Wij legitimeren ons bij een

hotel⁸⁶ of een financiële instelling door het tonen van een legitimatiebewijs. De werkgever behoort een kopie er van in zijn administratie te bewaren. Op zijn briefpapier staan steevast het nummer van zijn inschrijving in het Handelsregister en zijn BTW-nummer.

7.4. Andere vormen van het publiek/privaat delen van gegevens

Een wat bijzondere vorm van verwerking van overheidsgegevens binnen de private sector – of, zo men wil, andersom – ontstaat wanneer de overheid private organisaties inschakelt om publieke doelen te realiseren. Wanneer iemand denkt aanspraak te maken op een voorziening op grond van de AWBZ wordt de aanvraag ingediend bij en beoordeeld door het CIZ, tegenwoordig een wettelijk geregeld zelfstandig bestuursorgaan, tot voor kort echter een stichting. Het CIZ was daartoe aangewezen in het Besluit zorgaanspraken, een amvb. Wie daarnaast als oudere aanspraak wenst te maken op een hoger dan standaard aantal kilometers goedkoop taxivervoer heeft zich daarnaast te vervoegen bij Argonaut BV, een onderneming die na een aanbestedingsprocedure is aangewezen om de noodzaak van dat vervoer te beoordelen en daarover een besluit te nemen. Beide organisaties nemen dus beslissingen waaraan burgers rechten kunnen ontleen.

Deze vermenging komt niet alleen in de sector zorg voor. Ook in de wereld van het transport is inschakeling van particuliere organisaties niet ongevoel. In die sector is het bedrijf KIWA een grote speler en o.a. belast met het verstrekken van vergunningen en andere documenten die nodig zijn in de taxiwereld, het bus- en vrachtovervoer en de zeevaart. De voor die diensten in rekening te brengen kosten worden weer voorgeschreven door de minister van Infrastructuur en Milieu.

Een laatste wat bijzondere verschijning is het deelnemen van MijnPensioenoverzicht binnen de portal MijnOverheid. Dit overzicht toont aan aspirant pensioengerechtigden wat zij gedurende hun leven aan pensioenaanspraken hebben opgebouwd. Daarbij lopen aanspraken op een publieke voorziening – AOW – vrijelijk dooreen met aanspraken op particuliere pensioenfondsen. De portal MijnOverheid – de naam zegt het al – vormt de virtuele toegang tot een reeks overheidsvoorzieningen, zoals met betrekking tot de eigen persoonsgegevens, studie, sociale zekerheid en onderwijs. Vermoedelijk niet helemaal toevallig sectoren waarbinnen we een stevige vermenging van publiek en privaat hadden geconstateerd. Maar daaronder ook het LBIO, de organisatie die zich bezig houdt met het innen en uitbetalen van o.a. alimentaties en ouderbijdragen in de jeugdzorg. Wettelijk geregeld om transacties in het private domein te ordenen.

7.5. Welke private gegevens lenen zich verder voor regelmatige publieke verwerking? en wellicht omgekeerd?

Dit alles overziende: het is veel. Zowel op wettelijke grondslagen als om andere redenen worden persoonsgegevens in den brede gebruikt binnen overheidsorganisaties⁸⁷. En eigen-

⁸⁶ Waar men ten behoeve van – naar zeggen – veiligheidsvoorschriften ook vaak een kopie wil maken van dat paspoort, waarvan het Cbp weer stelt dat hoteliers daartoe volstrekt niet gerechtigd zijn.

lijk nog onvoldoende, want het aantal malen en situaties dat de burger nog naar zijn naam en verdere gegevens wordt gevraagd lijkt – zonder dat we daar kwantitatief onderzoek naar hebben gedaan – nog heel groot. Niet vreemd, want lang niet altijd en overal beschikt de betreffende medewerker van de overheid ter plekke over een digitale aansluiting. Op heel veel plaatsen worden persoonsgegevens ook in een organisatorisch smallere setting gebruikt, zoals binnen een bepaalde sector (die overigens nog breed genoeg kan zijn). Maar

Het kan toch niet zijn dat.....

voor de declaratie van mijn psychiatrisch consult, de verzekeraar moet weten wat de classificatie van mijn stoornis is. Bijvoorbeeld mijn pedo-seksuele geaardheid?

Dit overkwam de vermaard psychiater Ronald van den Berg. Bij de Diagnose Behandeling Combinatie wordt geregistreerd en in de overheidsdatabase vastgelegd. Geregistreerd wordt: 'wat je hebt, waar je woont, wat je geboortedatum is, wat je voor behandeling en wat voor medicijnen je krijgt'. Om die reden heeft dr. Van den Berg zijn psychiatrische praktijk gesloten.

De bedenker van de DBC's is Jan Swinkels, Hoofd ontwikkeling DBC. Hij vindt dat het om een minimale dataset gaat. Deze data worden bij de overheid en bij de zorgverzekeraar opgeslagen. Swinkels vindt dat het veilig wordt opgeslagen, omdat het dubbel encrypted wordt gedaan. Bart Jacobs, professor computerbeveiliging, zegt dat dat op zich nog geen zekerheid biedt. Het gaat erom wie de sleutels heeft. En als deze op internet staan, dan biedt dat geen (extra) bescherming.

ook dan betreft het gegevens uit die set vrij basale gegevens, aangevuld met een aantal sectorspecifieke.

Die regelmatig gebruikte set gegevens betreft geen brede verzameling. De totale omvang van alle binnen de overheid verwerkte persoonsgegevens is, als we kijken naar alle sectoren waar de overheid actief is en de burger 'ontmoet', op zichzelf tegelijkertijd wel heel groot. Als we het zo mogen formuleren: big brother verwerkt op regelmatige basis maar weinig categorieën persoonsgegevens, maar heeft er wel heel veel in alle laatjes van de overheidskladkast⁸⁸. En al die laatjes kunnen desgewenst open worden getrokken.

Zouden we de burger een plezier doen, diens maatschappelijk functioneren verbeteren of veraanagenamen, door binnen de overheid nog meer persoonsgegevens te verzamelen? We hebben daarop geen duidelijk antwoord kunnen

⁸⁷ Alle bestuursorganen behoren immers gebruik te maken van de BRP. Daarmee heb je de meest relevante persoonsgegevens doorgaans wel te pakken.

⁸⁸ Hoeveel gegevens en hoe veel laatjes het betreft weet de overheid trouwens zelf ook niet. Zie daarover (nogmaals) Onze digitale schaduw, pp. 5-6 (verder: noot 63). Dat zou ook niet erg zijn. Daarover dat rapport: *Want is geregistreerd staan in 100 databases veel of weinig? Is het zorgelijk? Zo ja, waarom? Zo niet, waarom niet? Is geregistreerd staan in 100 databases zorgelijker dan 50 databases? Is 50 juist niet veel zorgwekkender omdat gegevens dan blijkbaar beter gekoppeld of centraal opgeslagen zijn? Hoeveel databases worden daadwerkelijk actief gebruikt? Is in veel databases staan goed om fouten te voorkomen, of kun je beter in minder databases staan?*

vinden. Natuurlijk valt er te denken aan meerdere vaste bereikbaarheidsgegevens zoals telefoonnummers en mailadres(-sen). Wellicht kunnen we die set verbreden met schaduw-bereikbaarheidsgegevens, zoals basale partnergegevens en dergelijke. Te denken valt ook nog aan bankrekeningnummers. Maar veel meer hebben we in algemene zin niet kunnen bedenken.

Daar plaatsen we dan nog twee kanttekeningen bij. De eerste is dat die extra bereikbaarheidsgegevens vaak situationeel zijn bepaald; zie onder 7.2. Dat zou je dus bij voorkeur niet te veel willen standaardiseren. Omgekeerd geldt, dat wellicht sommige mensen (in verband met hun beroep bv.) bepaalde overheidsgegevens wel graag snel en breed toegankelijk en in het dagelijks leven bruikbaar willen laten zijn. Denk aan personen die aan hun relaties willen laten zien dat ze tot bepaalde handelingen gerechtigd zijn. Zoals de hulpverlener, die op de eigen website zijn kwalificaties en beroepsregistratie vermeldt, de garage, die een schild aan de muur schroeft waarop zijn erkenning door de RDW wordt aangegeven of de caféhouder, aan de wand van wiens etablissement het diploma Sociale Hygiëne prijkt.

Die laatste varianten sluiten dan aan bij – zouden een concrete invulling kunnen zijn van – het digitale kluisje, zoals de minister van EZ zich dat in 2011 voorstelde⁸⁹. Zijn overheidsgegevens bruikbaar binnen de private sector? Vermoedelijk wel, maar dan vooral *bepaalde* gegevens, geschikt voor en dienstbaar aan *bepaalde* toepassingen. Dat pleit voor maatwerk: in algemene zin mogelijk maken, maar daaraan pas voor specifieke situaties ook daadwerkelijk invulling aan geven.

⁸⁹ Zie het begin van hoofdstuk 1 voor een citaat ter zake alsmede paragraaf 8.2.

8. De mogelijkheden voor eigen regie

8.1. De geschiedenis van het digitale kluisje

In het kader van de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens, onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, is aan het begin van dit millennium (2001) een advies uitgebracht aan de minister door de tijdelijke Adviescommissie Modernisering GBA (de commissie Snellen). Eén van de adviezen van de commissie betrof het ontwikkelen van een 'digitale kluis'. In de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 10 juli 2001⁹⁰ is het kabinetsstandpunt verwoord met betrekking tot dit voorstel waarbij tevens ingegaan is op het advies van de toenmalige Registratiekamer (het huidige College Bescherming Persoonsgegevens), wat op verzoek van de minister uitgebracht is als reactie op de adviezen van de commissie Snellen.

Het concept van de digitale kluis zoals toen bedacht blijkt uit navolgende passage (par. 2.2.1 van de brief). Wat opvalt is dat niet alleen gedacht werd aan de verhouding burger-overheid maar dat een veel verder strekkend gebruik van de digitale kluis voorzien werd⁹¹:

De Commissie hanteert in haar rapport het uitgangspunt dat de burger zelf de regie moet kunnen voeren over zijn persoonsgegevens, voor zover dit niet beperkt wordt door de publieke taak van de GBA. De burger moet op eenvoudige wijze na kunnen gaan of zijn bij de overheid geregistreerde persoonsgegevens juist zijn opgenomen. Daarbij heeft de burger het recht om zelf deze persoonsgegevens te verstrekken aan niet-publieke organisaties. Dit is een wezenlijk aspect van de regie die de burger over zijn eigen gegevens moet kunnen voeren, maar past bovendien bij het recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Hierbij ziet de Commissie grote mogelijkheden door de toepassing van de zogenoemde 'digitale kluis'. De digitale kluis kan door iedere burger worden aangevraagd en bevat een verzameling individuele persoons-(gerelateerde) gegevens, die beveiligd en versleuteld staan opgeslagen. De digitale kluis kan naast (vanuit de GBA aangeleverde) persoonsgegevens ook andere gegevens uit andere basisadministraties van de overheid bevatten (vb. belastbaar inkomen) en door de administrerende instantie ter beschikking worden gesteld aan de burger. Via deze kluis heeft de burger een eigen overzicht van zijn of haar gegevens die bij de overheid bekend zijn. De burger kan deze naar eigen inzicht verstrekken aan organisaties met een niet-publieke taak die daarin geïnteresseerd zijn.

Tevens valt op dat ook gedacht is aan de organisatorische kant van het idee. Het is interessant om te bezien hoe dat, bijna 15 jaar later, nu in werkelijkheid gegaan is en dat te vergelijken met de plannen van toen:

De Commissie acht het waarschijnlijk dat over een jaar of 10 vrijwel alle burgers beschikken over een apparaat met toegang tot Internet waar de digitale kluis kan

⁹⁰ Kamerstukken II, 27 859, nr. 1

⁹¹ Wij accentueren in dit hoofdstuk hier en daar 'omgekeerd': citaten worden – zoals eerder – cursief weergegeven. Waar binnen het citaat een accent wordt gelegd – door oorspronkelijke schrijver dan wel door ons – is juist weer Romeins schrift gehanteerd.

worden ondergebracht. Gemeenten zouden volgens de Commissie in principe voor haar eigen burgers (virtueel) beheerder van de digitale kluis kunnen zijn (via een speciale pagina op de website van de gemeenten). De Commissie stelt voor dat hiervoor vanuit BZK een financiële stimulans naar de gemeenten gegeven zou kunnen worden (zoals gebeurd is om gemeenten te stimuleren een eigen website te creëren). De Commissie hanteert in haar rapport het uitgangspunt dat de burger zelf de regie moet kunnen voeren over zijn persoonsgegevens. De burger moet op eenvoudige wijze na kunnen gaan of zijn bij de overheid geregistreerde persoonsgegevens juist zijn opgenomen en niet verstrekt zijn aan onbevoegden. Dit is een wezenlijk aspect van de regie die de burger over zijn eigen gegevens moet kunnen voeren, maar past bovendien bij het recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.

Tenslotte ziet men een voorloper van een idee dat later vormgegeven is in de DigiD:

Hierbij ziet de Commissie grote mogelijkheden door de toepassing van de zogenoemde "digitale kluis". De digitale kluis kan door iedere burger worden aangevraagd en bevat een verzameling individuele persoons- (gerelateerde) gegevens, die beveiligd en versleuteld staan opgeslagen. In deze toekomstvisie vormt de elektronische Nederlandse Identiteitskaart (e NIK) een belangrijk instrument voor de burger om haar digitale kluis te ontsluiten.

In het eerder genoemde kabinetsstandpunt (par. 3.2.1) wordt gesteld dat het kluisjesconcept een zeer interessante gedachte is maar dat deze grondig zal moeten worden bekeken op de mogelijke haalbaarheid en consequenties er van. Vervolgens wordt ingegaan op het advies van de Registratiekamer. De minister schrijft:

In haar advies stelt de Registratiekamer dat het idee van de 'digitale Kluis' en de publiciteit daaromtrent weliswaar reeds een bijdrage geleverd hebben aan een grotere zichtbaarheid van de GBA, maar dat er vooralsnog te veel onduidelijkheden zijn. Zo meent de Registratiekamer: "Naar het oordeel van de Registratiekamer zijn de verwachtingen rond het succes van de digitale kluis echter te hoog gespannen. Zij constateert in de eerste plaats dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de digitale kluis zich tot de GBA dient te verhouden, de vraag welke randvoorwaarden dienen te worden gesteld aan de inrichting en het beheer van de kluis, de mogelijke rol daarbij van de gemeenten of particuliere bedrijven, én de vraag welke persoonsgegevens worden opgeslagen in de digitale kluis."

Daarnaast wijst de Registratiekamer op enkele praktische problemen alsmede op enkele in haar ogen negatieve effecten voor de privacy van de burger die aan het concept van de digitale kluis verbonden zijn: "Anders dan de Commissie ziet zij [de Registratiekamer, red.] geen afdoende mogelijkheden om de burger te beschermen tegen de druk van derden om zijn gegevens uit de digitale kluis ter beschikking te stellen. Het tegendeel is het geval: hoe meer de digitale kluis zal worden geïnstitutionaliseerd, des te groter zal de maatschappelijke druk op de burger worden om de opgeslagen gegevens beschikbaar te stellen. In zijn consequenties dreigt het denkbeeld van de Commissie dan ook de bestaande rechtsbescherming van de burger in

de Wet GBA én de grondslagen van de bescherming van persoonsgegevens zelf te ondergraven." Op basis van bovenstaande adviseert de Registratiekamer het voorstel van de Commissie voor de digitale kluis te heroverwegen en te bezien of er alternatieven zijn die de betrokkenheid van de burger bij de GBA kunnen vergroten.

Het kabinet vond in de bezwaren van de Registratiekamer redenen om een pas op de plaats te maken en eerst een strategische verkenning uit te voeren, waarna mogelijk eerst een pilottraject zou volgen om het concept van de digitale kluis daadwerkelijk in praktijk op nut en functioneren te kunnen toetsen. Dit is daarna niet op deze wijze uitgevoerd maar we moeten vaststellen dat het idee van een digitaal kluisje wel steeds is blijven bestaan⁹². Daarnaast laat het zich aanzien dat het idee wel op verschillende plaatsen enige vorm gekregen heeft, of dan in ieder geval iets wat er op lijkt (of zou kunnen uitgroeien tot iets dergelijks).

8.2. De actualiteit

Momenteel zijn er immers meerdere digitale varianten van het 'kluisje' zoals de berichtenbox binnen MijnOverheid.nl, het ondernemersdossier en het ondernemersplein.⁹³ Wij volstaan hier met een korte (informatieve) beschrijving en zullen niet ingaan op de exacte verschillen met het oorspronkelijke idee van het digitale kluisje.

De berichtenbox voor burgers loopt via MijnOverheid.nl. Dit betreft een beveiligde postbus voor digitale berichten van de overheid. Voor ondernemers is er een aparte berichtenbox via de website Antwoordvoorbedrijven.nl. Het bevat een beveiligd e-mailsysteem. Hiermee wisselt men als ondernemer digitaal berichten uit met overheidsorganisaties. De ondernemer kan gemakkelijker procedures afhandelen, zoals vergunningaanvragen, meldingen, inschrijvingen en registraties. Een toenemend aantal overheidsinstanties verplicht zich om via de berichtenbox te antwoorden. 'Antwoord voor Bedrijven', de site van het Ministerie van EZ voor ondernemers, beantwoordt vragen van ondernemers aan 'de' overheid. Antwoord voor bedrijven is tevens een van de partners van het Ondernemersplein, net als de KvK, de Belastingdienst, RVO.nl, het CBS en de RDW. Het ondernemersplein.nl betreft een

⁹² Zie vooreerst opnieuw par. 1.1. Egbert Dommering bespreekt het idee van de digitale kluis in zijn opstel 'Recht op persoonsgegevens als zelfbeschikkingsrecht' in de bundel *16 Miljoen BN'ers? Bescherming van Persoonsgegevens in het Digitale Tijdperk*, Stichting NJCM-Boekerij 47, Leiden 2010 en tevens in zijn bespreking van het proefschrift van N. Purtova: *Property Rights in Personal Data: An European Perspective*, in *Maandblad voor Vermogensrecht 2012, nr. 1*. In het boek *Mijnoverheid.nl, Publieke dienstverlening in de toekomst*, van Petra Mettau (een uitgave van het Expertise Centrum, 2005) neemt de auteur afstand van het idee van digitale kluisen (p. 35), kort gezegd omdat de technologische vooruitgang zo groot is dat een maatwerk wat betreft 'een gepersonaliseerde toegangspoort tot de overheid' geen probleem meer is. Een jaar eerder (2004) werd het idee van een digitale kluis à la Snellen nog toegejuicht in het rapport *Administratieve (over)last voor burgers*, door Stichting Rekenschap in op opdracht van Burger@Overheid (p. 10).

⁹³ In het rapport *De Basisregistraties van de Nederlandse Overheid, Dienstbaar en Transparant* (mei 2014) worden deze 'kluisen' niet verder uitgewerkt. Wel wordt de ambitie uitgesproken dat de overheid, die nú nog te veel op de interne efficiency gericht zou zijn, meer naar de belangen van burgers en ondernemers dient te kijken, zonder dit overigens nu al te concretiseren.

samenwerkingsverband van o.a. KvK, 'Antwoord voor Bedrijven', de RDW, de Belastingdienst en het CBS.

Het ondernemersdossier.nl⁹⁴ is een digitale kluis die door ondernemersorganisaties in het leven is geroepen. Zoals op de site vermeld is de ontwikkeling van het Ondernemingsdossier bedoeld om de regeldruk te verminderen en het toezicht te vereenvoudigen. Door een nieuwe manier van samenwerken en informatie delen tussen onderneming en overheden wordt het makkelijker om aan de regels te voldoen en kost ook het toezicht minder tijd. Het Ondernemingsdossier stelt een ondernemer in staat om bepaalde informatie uit de eigen bedrijfsvoering eenmalig beschikbaar te stellen aan overheden zoals toezichthouders en vergunningverleners. De ondernemer bepaalt zelf welke overheden toegang hebben tot het Ondernemingsdossier. Vooraf dienen daarom goede afspraken gemaakt te worden over hoe de onderneming en haar overheden de juiste gegevens kunnen uitwisselen. Deze afspraken worden op brancheniveau vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Deze acties bouwen voort op het programma Standard Business Reporting dat weer een initiatief was van de overheid. In het SBR Programma werken partijen uit overheid en markt samen om het samenstellen en uitwisselen van (financiële) rapportage te vereenvoudigen. Deze samenwerking is vastgelegd in een convenant dat door ruim tachtig partijen is ondertekend. De SBR-aanpak richt zich op het eenmaal inrichten en meervoudig gebruik van administraties en andere gegevens. Met gemeenschappelijke taal en door gebruik van open standaarden worden gegevens, processen en techniek gedefinieerd en beschreven. Generieke, voor meerdere rapportages te gebruiken, voorzieningen in de markt en van de overheid zijn daarop gebaseerd. Het hergebruik daarvan levert efficiencyvoordelen op voor alle bij het rapportageproces betrokken partijen. Hier en op dit moment is van belang dat de te verwerken gegevens vooral gegevens betreffen die het bedrijf zelf genereert, gestandaardiseerd aanlevert en bepaalt welke (overheids-)organisatie er toegang toe heeft. Die toegang is dan weer gebaseerd op de publieke taak van het overheidsorgaan: vergunningverlening, toezicht, financiële jaarafwikkeling. Een goed voorbeeld dus van eigen regie.

De minister van OCW noemde in 2011 een digitale kluis als oplossing voor het verwerken van leer- en begeleidingsgegevens tussen onderwijsinstellingen een duurdere en bewerkelijkere optie dan via een digitaal postkantoor⁹⁵. Het ging daarbij om zgn. leer- en begeleidingsgegevens van leerlingen die het primair onderwijs achter zich gingen laten om voortgezet onderwijs te gaan volgen. De leergegevens – de schoolprestaties – waren daarbij niet het probleem: dat betreft zakelijke, feitelijke gegevens⁹⁶. Registratie van achterliggende medische en sociale omstandigheden ligt vanzelfsprekend veel gevoeliger: is het kind behept met ADHD? was er recent een sterfgeval in de familie of zijn de ouders gescheiden? is er sprake (geweest) van (een vermoeden van) mishandeling? Dat zijn relevante feiten om (in elk geval: tegenvallende) schoolprestaties te verklaren of tenminste van een context te

⁹⁴ Zie <http://www.ondernemingsdossier.nl/> (geraadpleegd 18-09-2014).

⁹⁵ Kamerstukken 32 176, nr. C, pag. 8.

⁹⁶ In de door ons gehanteerde onderverdeling: gegevens uit de tweede categorie.

voorzien; zeer nuttig dus voor de vervolgopleiders. Maar het betreft wel zeer gevoelige gegevens⁹⁷ en tegen die achtergrond is het opvallend dat raadplegen van internet veel verwijzingen oplevert naar gebruik door en nut voor scholen, maar weinig over mogelijkheden voor leerlingen of ouders om over die – hun betreffende! – gegevens ook maar enige regie te voeren. Het betreft hier overigens geen overheidsgegevens, maar wel een door de overheid wettelijk gereguleerde overdracht van gegevens.

Wel vrijwel een directe afdruk van wat ooit bedoeld is met privaat gebruik van overheidsgegevens is de mogelijkheid om bij de RDW een gewaarmerkt uittreksel van het Rijbewijsregister aan te vragen. Dat biedt inzicht in de rijvaardigheidscategorieën die een persoon ooit heeft behaald. Het uittreksel is bv. te gebruiken om aan te tonen welke voertuigen de aanvrager kan besturen, bijvoorbeeld bij sollicitaties. Het uittreksel is digitaal ondertekend en de gegevens zijn afkomstig uit het Rijbewijsregister. Daarmee is het uittreksel een betrouwbaar document om iemands rijvaardigheden aan te tonen⁹⁸. Het digitale uittreksel is gewaarmerkt met behulp van een certificaat. Hiermee is aan te tonen dat het ontvangen Pdf-bestand (het gewaarmerkte uittreksel) daadwerkelijk van de RDW komt. Dit geldt alleen voor de digitale versie. In de geprinte versie is het certificaat niet zien.

De minister van V&J was eerder meer terughoudend bij het ontwikkelen van een digitale kluis ten behoeve van het systeem van de Wet-bibob; hij wilde desgevraagd de haalbaarheid en de wenselijkheid van een digitale kluis eerst nader onderzoeken en verwees daartoe naar de noodzaak, rekening te houden met de Wet bescherming persoonsgegevens⁹⁹. Die terughoudendheid lijkt gepast, gelet op het gevoelige karakter van gegevens die in een bibob-dossier boven water kunnen komen. Inmiddels weten we echter dat dergelijke dossiers vrijwel niet openbaar zijn, maar nauwelijks aan de betrokkenen zelf ter kennis worden gebracht en zich al helemaal niet lenen voor eigen regie door de betrokkene. Zelfs een correctierecht op feitelijke gegevens lijkt hem niet gegeven¹⁰⁰. Waarmee wij overigens, mede gelet op het doel van de Wet-bibob en de grenzen van ons onderzoek, niet meer willen doen dan een feitelijke constatering, zonder daar een waardeoordeel aan te verbinden.

In dit verband noemen we nog drie andere dossiers, alle drie in verband van de zorg. De eerste is het medisch dossier dat de behandelaar aanhoudt; weliswaar geen overheidsdossier, maar wel een dossier dat wettelijk is voorgeschreven. De behandelaar is verplicht om aantekening te houden van alles wat hij ziet, van oordeel is en voorschrijft, maar de patiënt is gerechtigd om verwijdering te vragen van bepaalde gegevens uit zijn medisch dossier¹⁰¹. Dat brengt ons bij de spanning die dat kan opleveren in de relatie tussen de behandelaar en

⁹⁷ In termen van de Wbp: bijzondere persoonsgegevens.

⁹⁸ Informatie ontleend aan: http://www.rdw.nl/Particulier/Paginas/Gewaarmerkt-uittreksel-Rijbewijsregister.aspx?path=Portal/Particulier/Het_rijbewijs/Uw_gegevens_in_ons_register (geraadpleegd 25-08-2014).

⁹⁹ Kamerstukken 32 676, nr. 3, pag. 25.

¹⁰⁰ Artikel 33 Wet-bibob: de betrokkene mag (slechts) zijn zienswijze geven.

¹⁰¹ Artikel 455 Boek 7 BW. Dit verwijderingsrecht is niet absoluut: de behandelaar houdt een eigen oordeel daarover.

de zorgverzekeraar; die laatste zal immers beredeneerd willen weten waarom de patiënt hem een bepaalde vergoeding vraagt¹⁰². En die gegevens komen uiteindelijk ook weer bij de overheid (te weten: de Nederlandse Zorgautoriteit) terecht.

Maar het brengt ons ook bij de spanning die ontstaat bij hulpvragen van personen die zowel op medische voorzieningen als maatschappelijke ondersteuning een beroep doen, bijvoorbeeld vanwege leeftijd of anderszins hulpbehoevendheid. Dat kan nadrukkelijk aan de orde komen bij de toepassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de komende Wet langdurige zorg. Daarbij is de vraag opgeworpen of gemeenten wel juiste beslissingen kunnen nemen als zij niet beschikken over (wanneer relevant) ook de nodige medische gegevens. Vanuit de VNG is daarover grote twijfel geuit: gemeenten moeten hun besluiten immers met de nodige zorgvuldigheid voorbereiden en als ze niet over alle gegevens beschikken, kan een zorgvuldig en afgewogen besluit dus niet worden genomen. De staatssecretaris van VWS heeft dat tegengesproken: medische dossiers blijven ten principale beschermd door het medisch beroepsgeheim. Als gemeentebesturen menen meer te moeten weten, dan nemen ze niettemin – de samenvatting is van ons – maar een besluit op basis van de gegevens die ze wel hebben¹⁰³. Dat is dan 'voldoende zorgvuldig' tot het tegendeel blijkt. Eigen regie prevaleert hier dus, waarbij we onderkennen dat het bij medische gegevens wel om bijzondere persoonsgegevens gaat.

Eigen regie prevaleert intussen ook bij het donorregister. In dat register kunnen personen laten vastleggen of ze als donor willen optreden, zo ja: voor welke lichaamsdelen en onder welke omstandigheden. Dat register bestaat al enkele decennia, is ooit opgezet als een handmatig bij te houden overheidsregister maar inmiddels volstrekt geautomatiseerd. Het is inmiddels niet alleen bereikbaar via MijnOverheid.nl, maar ook door de persoon die het betreft zelf aan te passen. Als hij of zij spijt heeft van zijn genereuze donorschap of juist een beperkt donorschap wil uitbreiden, kan de betrokkene dat zelf aanpassen. Eigen regie in optima forma, zij het dat we moeten beseffen dat het in dit geval ook het eigen lichaam betreft. Dan mag dat ook wel.

8.3. Dit zo zijnde

Het voorgaande overziende dringt zich de snelheid op waarmee het denken zich heeft ontwikkeld over registraties, zeggenschap daarover en met dat alles gepaard gaande risico's. De druk van derden, waar de Registratiekamer beducht voor was, om zijn gegevens uit de digitale kluis ter beschikking te stellen, en waartegen de burger ware te beschermen, lijkt

¹⁰² Op de discussie over wat verzekeraars zouden mogen weten aan medische gegevens van hun verzekerden – onder meer aan de orde geweest bij een psychiater die geen DBC-codes aan een verzekeraar bekend wilde maken – gaan we niet in. Het gaat ons hier en nu uitsluitend om de regievraag. Voor wie meer wil lezen: <http://devrijepsych.wordpress.com/2012/05/30/noot-van-prof-mr-t-m-schalken-over-uitspraak-van-het-college-van-beroep-voor-het-bedrijfsleven-psychiaters-en-psychotherapeuten-versus-de-nederlandse-zorgautoriteit>.

¹⁰³ Kamerstukken I, 33 841, nr. G, pag. 81; discussie over medische gegevens voorts in verschillende vindplaatsen, o.a. pp. 14/15 en 77 e.v.

uitgebleven¹⁰⁴. Eerder lijkt het aan de orde dat overheden zelf steeds scherper laveren langs de rand van de bescherming van privacy, of dat nu gaat op titel van veiligheid of van efficiënt en effectief overheidsoptreden, maar vanzelfsprekend steeds "in het belang van de burger".

Dit is niet cynisch bedoeld. We willen slechts aangeven dat het denken soms snel kan gaan, maar niettemin kan worden ingehaald door nieuwe technische ontwikkelingen waardoor het aangewezen kan zijn om de *denkrichting* bij te stellen. Als dat zo zou zijn ontstaat er ruimte om oudere denkbeelden in een nieuw perspectief te bekijken. Dat willen we proberen te doen in het volgende hoofdstuk.

¹⁰⁴ Die druk is er wel, maar van een kant die in 2001 nog niemand kon vermoeden: providers met grootschalige opslag van bestanden in de USA, de regering van dat land, die uit oogpunt van 's lands veiligheid tot beschikbaarstelling van gegevens verplicht, plaatsing van cookies en andere elektronische inbreuken op de privacy, die vooral commercieel gedreven zijn.

9. De onderzoeksvragen beantwoord

9.1. Wat gaan we doen?

De opdrachtgever had twee onderzoeksvragen geformuleerd. Het is tijd om die te beantwoorden. Maar voordat we daartoe overgaan willen we eerst het vraagstuk beter in kaart brengen. Als dat gebeurd is zullen we onze antwoorden op de onderzoeksvragen formuleren. Die kunnen – denken wij – dan verrassend eenvoudig zijn.

Het is in het spraakgebruik betrekkelijk eenvoudig om elkaar in eenvoudige zinnen kernachtige boodschappen te verkondigen. Je niet te hoeven bekommeren om precieze details of fijnmazige uitzonderingen maakt het doorgaans mogelijk om snel duidelijk tegen elkaar te zijn. Eenvoudige waarheden (of: als eenvoudig gepresenteerde waarheden) spreken doorgaans snel, makkelijk en bij een breed publiek aan. Dat is een retorische wijsheid waar zowel de politicus als de predikant doorgaans slim gebruik van maken. En het werkt vooral goed als het om uitspraken gaat die zo logisch klinken, dat ze welhaast niet anders dan juist kunnen zijn.

"De burger is eigenaar van zijn gegevens", de gegevens die op hemzelf betrekking hebben. Natuurlijk, en als dat al niet vanzelfsprekend zou zijn: "de burger behoort regie te hebben over zijn eigen gegevens". De laatste is zelfs een normatieve uitspraak. Het zijn teksten waar feitelijk niemand op tegen kan zijn en als ze in een motie verschijnen aanvaardt de Tweede Kamer die. De minister kan dan weinig anders dan die motie uitvoeren. Maar voor het zover kan komen kan het wijs zijn, iets diepgaander naar de materie te kijken. Nuances zijn weliswaar soms lastig, maar doorgaans wel aspecten om rekening mee te houden bij het ontwikkelen van beleid.

In opdracht van de verantwoordelijke minister hebben wij naar het vraagstuk gekeken. We zijn langs vragen gekomen als 'wat voor soort gegevens betreft het?', 'door wie, en met welk doel, zijn ze verzameld en vastgelegd?', 'waar dienen ze overigens voor?' We hebben alle soorten gegevens die de overheid – alle overheidsorganen gezamenlijk – verwerken in categorieën ingedeeld en daar voorbeelden bij gegeven. De overheidsadministratie is immers geen boekhoudkundig doel op zich, maar gaat steeds over feiten en over mensen. We hebben daarmee geprobeerd om het vraagstuk van de eigen regie over de eigen gegevens van burgers beter in kaart te brengen, om daarmee ook het daarmee samenhangende vraagstuk beter te kunnen overzien.

We hebben ons vervolgens afgevraagd, welke vorm die eigen regie zou kunnen aannemen. Hoezeer immers gegevens die op een persoon betrekking hebben door die persoon kunnen worden ervaren als 'eigen', als 'mijn' gegevens, evenzeer staat vast dat ze zijn opgenomen in een overheidsadministratie. En die is toch echt van de overheid. We hebben vervolgens gekeken naar de mogelijkheden van het hebben van inzicht, verlenen van toestemming en andere vormen van beheer naast die van bezwaar en beroep voor de betreffende burger of voor een derde-belanghebbende.

Het resultaat van deze acties brengen we bijeen in de volgende paragraaf. Het klinkt oneerbiedig maar is zeker niet als zodanig bedoeld: we willen daarmee in kaart brengen waar die motie precies over gaat, wat er mee bedoeld kan zijn en welke de mogelijkheden zijn om hem uit te voeren. Dat kan nu eens zijn door aan te geven, welke mogelijkheden voor eigen regie er al zijn (maar wellicht niet altijd zo worden ervaren), welke mogelijkheden er wellicht nog meer zijn (of die nu frequent of zelden worden benut) en wat er verder wel of niet nog zou kunnen of moeten kunnen. Kortom, we hebben het vraagstuk aanzienlijk nauwkeuriger willen formuleren dan met zo'n betrekkelijk staccato geformuleerde motie wel mogelijk kan zijn. Weten, waar je het over hebt: het wil wel eens helpen. We hebben dat aangegeuid als de voorafgaande onderzoeksvraag, onderzoeksvraag nul. Die beantwoorden we in de volgende paragraaf. Aansluitend zullen we op de beide onderzoeksvragen ingaan.

9.2. De voorafgaande onderzoeksvraag: vraag nul

In paragraaf 3.2 van dit rapport hebben we vijf categorieën van gegevens geïdentificeerd die als door de overheid verwerkte persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt:

1. identificerende gegevens, zoals familie- en eigenaam en geboortedatum, curatele en gezag over minderjarige kinderen;
2. feitelijke gegevens welke direct aan de persoon zijn verbonden, maar waarvoor deze iets moet doen, zoals het woonadres, behaalde opleidingen, bevoegdheid om zekere beroepen uit te oefenen of beschikken over rijvaardigheid, het deel uitmaken van een maatschap of een verleende vergunning; dit is een zeer brede groep;
3. door de overheid gegenereerde gegevens zoals enerzijds nummers die de overheid toekent aan burgers, en anderzijds het toekennen van rechten en verplichtingen; alles op basis van formele regelgeving; ook dit is dus een brede groep;
4. gegevens, welke de overheid alleen maar registreert omdat de burger ze daartoe heeft aangeleverd, zoals bereikbaarheidsgegevens, bankrekeningnummers maar bv. ook de belastingaangifte en het verzoek om een voorlopige aanslag;
5. zgn. verrijkte gegevens: gegevens die binnen de overheidsorganisatie bij elkaar en met elkaar in verband worden gebracht om daaruit beleidsinformatie te destilleren.

We hebben ons gerealiseerd dat de vorenstaande indeling in zeker zin willekeurig lijkt en dat mogelijk ook is¹⁰⁵. Maar voor ons onderzoek leek het een bruikbare indeling, omdat ze iets zegt over de mogelijkheden om regie uit te oefenen. Dat sommige gegevens wellicht in meer categorieën hadden kunnen worden opgenomen onderkennen we op voorhand; dat mag ook, het kan de gedachtenexercitie wellicht zelfs versterken door dat ook daadwerkelijk te doen. De door ons gehanteerde indeling is zeker niet juridisch/dogmatisch maar uitsluitend praktisch van insteek geweest: draagt ze bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen? Wij hebben voor elk van die categorieën ook voorbeelden aangedragen en in

¹⁰⁵ Zo kan het huwelijk in categorie 1 worden ondergebracht, omdat het iets kan zeggen over iemands identificatie, in categorie 2, omdat de burger er zelf wel iets voor moet doen, en in categorie 3, omdat aan het huwelijk rechten en verplichtingen zijn verbonden voor overigens beide gehuwden. Wij zouden zelf opteren voor categorie 2, maar zouden beide andere categorieën durven verdedigen.

een aantal gevallen daarbij geduid, of en waarom er van eigen regie sprake kan zijn, in welke vorm, of waarom juist niet.

Daarbij bleek dat eigen regie op althans de inhoud van het gegeven voor categorie 1 maar zeer beperkt mogelijk is: vooral identificerende gegevens kennen een sterke wettelijke bescherming en er kan wel om wijziging worden verzocht, maar de daarmee gemoeide procedures zijn moeizaam en streng. Dat ligt voor de hand. Aan identiteit en familierechtelijke betrekkingen kunnen zeer zware rechtsgevolgen verbonden zijn¹⁰⁶ en zowel nationaal- als internationaalrechtelijk gelden dan ook stevige beschermingsmaatregelen. Daarbij past het niet om 'lichtere' wijzigingsmogelijkheden in de vorm van eigen regie (in welke variant dan ook) te introduceren. Voor zover specifieke wetgeving voorziet in bijzondere situaties – denk aan de fiscale regelingen voor partners die nog wel gehuwd zijn maar niet meer samenwonen – geeft de wetgever in de regel ook specifieke mogelijkheden om weliswaar niet dat huwelijk te ontkennen, maar wel om met dat gescheiden wonen in financieel opzicht rekening te houden.

We realiseren ons overigens dat eigen regie begint met weten, dát je geregistreerd staat, wat er over je geregistreerd staat, waar en met welk doel. Dat heeft de overheid ook te waarborgen¹⁰⁷. Ten opzichte van het uitgangspunt dat de burger zeggenschap zou moeten hebben over (al dan niet alle) op hem betrekking hebbende gegevens, die binnen de overheid in een registratie zijn opgenomen, vinden we die enkele eerste stapjes onvoldoende om van daadwerkelijke regie te kunnen spreken. Omgekeerd hebben we in par. 5.2.1 ook aangegeven dat het vaak mogelijk zal zijn om op betrekkelijk eenvoudige wijze een foutief geregistreerd gegeven te (laten) corrigeren. Dan gaat het immers niet om de eigenlijke *inhoud* van het gegeven, maar om de *weergave*.

De vraag naar eigen regie van de burger met betrekking tot gegevens in de categorie 4 speelt vanzelf niet. De overheid hanteert hier de gegevens zoals de burger die zelf heeft aangeleverd; de burger had en heeft dus al de regie. Er kan hoogstens ongemak ontstaan bij gemaakte fouten of niet tijdig doorgevoerde wijzigingen, maar dat is geen principieel maar een praktisch vraagstuk. Dat zou ook niet voor mogen komen, maar is een probleem dat niet met (nieuwe) regelgeving ter zake van regie door de burger valt op te lossen.

Onder de verrijkte gegevens in categorie 5 verstaan we die gegevens, die (doorgaans massaal¹⁰⁸) zijn samengebracht om aan het resultaat van die actie beleidsinformatie te ontleenen. Dat kan, zoals uit de voorbeelden bleek, zowel gaan om meer neutrale beleidsinformatie over woonomgeving, verkeersveiligheid of schoolprestaties, maar ook om het in kaart

¹⁰⁶ Waarmee we tevens bedoelen dat identiteitsdiefstal of persoonsverwisseling voor mensen zeer ernstige gevolgen kunnen hebben, maar ook oog hebben voor zorgplichten in familieverband, erfrechtelijke consequenties, en dergelijke.

¹⁰⁷ Vgl. de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12 d.d. 17-07-2014 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155114&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=86239>).

¹⁰⁸ Tegenwoordig onder de term 'big data'.

brengen van risico's (profilen). Wij gaan er van uit dat de set samengebrachte gegevens in twee groepen uiteenvalt. De eerste is die, waarbij persoonsgegevens zijn verwerkt in combinatie met (andere) feitelijke gegevens om de betreffende persoonsgegevens (als het ware) 'in te kleuren'. Van nieuwe persoonsgegevens is dan echter geen sprake, wel van het accentueren of aangeven van eigenschappen van persoonsgegevens. Dat zo zijnde is van nieuwe persoonsgegevens geen sprake; het zal (veelal) gaan om gegevens uit categorie 1, voorzien van iets anders¹⁰⁹. Dit betreft bijvoorbeeld de in het schema opgenomen woonomgeving. De tweede deelverzameling betreft dan gegevens die niet meer tot personen herleidbaar zijn en daarmee niet (meer) als persoonsgegeven kwalificeren. De in ander verband en met een specifiek doel samengebrachte gegevens zoals bv. nodig voor een vergunning¹¹⁰ of een belastingaanslag, scharen we onder categorie 3.

Bij dit alles zou men kunnen opmerken dat het voorkomt dat bestuursorganen iemands persoonsgegevens 'afzetten' tegen een van die in de eerste deelverzameling bedoelde profielen. De vraag is gerechtvaardigd of zich dat verdraagt met de vraag naar eigen regie: de burger heeft doorgaans op zodanige actie geen zicht, hij weet niet dat het gebeurt en als het gebeurt, dan zal het bestuursorgaan al snel kunnen wijzen op wettelijke voorschriften die hem toestaan die vergelijking te maken. Of dergelijke wettelijke voorschriften niet in strijd zijn met bv. Europese regels of, meer algemeen, het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wagen we te betwijfelen¹¹¹. Hier moeten we ons beperken tot het vaststellen dat de wetgever een dergelijke keuze kennelijk heeft gemaakt.

Door deze rubricering hebben we niettemin van de vijf categorieën er drie min of meer terzijde gesteld: ze zijn voor de vraag naar eigen regie van de burger niet (meer) relevant; ze voegen voor die regie vraag niets meer toe en we zullen ze bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen dan ook niet meer laten terugkomen. Dat maakt het beantwoorden van de onderzoeksvragen overigens wel iets, maar niet veel eenvoudiger. De resterende categorieën 2 en 3 zijn inhoudelijk immers nogal breed. We zullen daarom proberen door het hanteren van voorbeelden onze resultaten enige praktische kleur te geven.

9.3. De eerste onderzoeksvraag

De eerste aan ons voorgelegde onderzoeksvraag luidde: *hoe verhoudt het versterken van de controlepositie van de burger vanuit zowel juridisch als organisatorisch perspectief zich tot de verschillende rollen die de overheid inneemt, waaronder dienstverlener en tegelijkertijd*

¹⁰⁹ Een andere opvatting is denkbaar: dan verandert het persoonsgegeven door de verandering van de context, waardoor je wel van een nieuw persoonsgegeven zou kunnen spreken. Wij zien dat echter meer als hetzelfde persoonsgegeven als eerst, maar gerelateerd aan een ander doel.

¹¹⁰ Zo heb je om een café te openen in elk geval een diploma Sociale Hygiëne nodig, moet de caféruimte zijn goedgekeurd (naar buiten openslaande deuren, gescheiden toiletten), is onbesproken gedrag van de vergunninghouder nodig, moet in de boekhouding zijn voorzien, etc.

¹¹¹ Waarbij we ons in goed gezelschap bevinden; vergelijk het recente advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het ontwerpbesluit Syri (advies nr. W12.14.0102/III van 15 mei 2014) en het daaraan voorafgaande advies van het Cbp van 18 februari 2014 (http://www.cbweb.nl/downloads_adv/z2013-00969.pdf, geraadpleegd 7-10-2014).

rechtshandhaver? Wij beantwoorden die hierna, maar niet zonder eerst een opmerking te plaatsen die als achtergrond dient voor die antwoorden.

In onze offerte hadden we al aangegeven dat beide onderzoeksvragen tot verschillende verdere onderscheidingen zouden kunnen leiden. Zo heeft de overheid jegens de burger niet alleen meerdere rollen naast die van dienstverlener en rechtshandhaver, maar bijvoorbeeld ook verlener van waarborgen, waaronder het onder omstandigheden toekennen van (bv. financiële) aanspraken en de rol van facilitator, zoals bij het wijzigen van een bestemmingsplan om een project mogelijk te maken. Binnen elk van die rollen kunnen aan dezelfde gegevens meerdere betekenissen of 'waarden' worden toegekend. De Belastingdienst zal zeker bereid zijn om de aanslag IB desgevraagd naar elk redelijk adres te verzenden, terwijl het feitelijk woonadres en daarbinnen de situatie van de leefeenheid van de belastingplichtige van wezenlijk belang is voor de fiscale oordelen die in die aanslag tot uitdrukking zijn gebracht. In beide gevallen hebben we het over het persoonsgerelateerde gegeven <adres> en over dezelfde overheidsorganisatie. Ook de functie van een gegeven binnen een bepaalde overheidsorganisatie in een zekere rol kan dus van invloed zijn op de uitkomst. Sommige gegevens zijn bepalend voor het ontstaan en bestaan van rechten en plichten van burgers en overheden jegens elkaar; andere hebben slechts een administratieve functie.

De categorie van feitelijke gegevens welke direct aan de persoon zijn verbonden, maar waarvoor deze iets moet doen, zoals het woonadres, behaalde opleidingen, bevoegdheid om zekere beroepen uit te oefenen of beschikken over rijvaardigheid, het deel uitmaken van een maatschap of een verleende (een verkregen) vergunning is weliswaar breed, maar kent een gemeenschappelijke factor: voldoet een persoon aan de voor de registratie gestelde eisen, dan wordt het besluit om een en ander te bekrachtigen genomen en het resultaat als zodanig geregistreerd. Ben je verhuisd, heb je een diploma behaald, ben je getreden tot een maatschap, dan is dat een gerealiseerd feit dat als zodanig door de overheid zal worden geregistreerd. Daar is onder reguliere omstandigheden geen extra eigen regie voor nodig. Als daar een foute registratie uit voortvloeit, dan zal dat doorgaans het gevolg zijn van een administratieve omissie. Om dat te redresseren kent de Wbp (nu) al het recht van (inzage en) correctie toe. Gaat het niet om een administratieve fout maar 'erkent' het bestuursorgaan het onderliggende feit niet¹¹², dan staat tegen de weigering om het gegeven te corrigeren bezwaar en beroep open. Dat laatste kan ook indirect aan de orde zijn (en daarmee beantwoorden we de laatste zinsnede van deze onderzoeksvraag): als er een handhavingsbesluit wordt genomen op basis van een gebrek in de onderliggende feiten¹¹³, dan staat tegen dat handhavingsbesluit bezwaar en beroep open waarbij dat vermeende gebrek mede zal worden getoetst¹¹⁴. Nog eenvoudiger is dat bij het toetreden tot een maatschap, het verkrijgen van procuratie of anderszins het gaan vervullen van een bestuursfunctie binnen een organisatie: dat wordt geregistreerd op basis van eigen aangifte. Voor het verkrijgen van zeggenschap binnen een vennootschap kan dat iets gecompliceer-

¹¹² Of weigert het bestuursorgaan de gevraagde correctie toe te passen.

¹¹³ Een niet aanwezige actuele vergunning of gecertificeerde medewerker, etc.

¹¹⁴ Meer daarover: F.C.M.A. Michiels en J. Gundelach, *Ongegronde vrees*, Den Haag 2003.

der liggen, maar dan betreft dan toch vooral de procedure¹¹⁵: de registratie volgt de onderliggende feiten en bij dat feitencomplex is de burger voluit betrokken.

De vraagstelling met betrekking tot categorie 2 lijkt daarmee beantwoord: voor meer of andere regie van de burger is geen plaats; ze gaat niets toevoegen aan wat er al is. Wel kan het zijn – maar dat vergt andersoortig onderzoek en zo nodig andersoortige maatregelen – dat (met name) het correctierecht waarin in ieder geval de Wbp voorziet gebrekkig wordt gerealiseerd. Dan hebben we het echter niet meer over de vraag, of er ten behoeve van de burger iets aanvullends zou moeten worden geregeld (in juridische zin: nieuwe of andere regels stellen), want op papier klopt het systeem immers wel. Het is echter de omvang, de onoverzienbare hoeveelheid, de versplintering van al die overheidsregistraties die de burger het zicht volstrekt ontnemt op zelfs maar de eerder genoemde primaire vragen: waar sta ik geregistreerd, wat staat er, om welke reden, daar over mij geregistreerd?¹¹⁶ De barre praktijk heeft hier de juridische correctheid geheel overschaduwd.

Het door de overheid genereren en toekennen van gegevens zoals nummers die de overheid toekent aan burgers betreft een louter administratieve handeling. Wij zien niet in waarom en hoe een burger daar regie op zou willen voeren¹¹⁷ of hoe hij door die regie in een sterkere positie zou kunnen geraken. Bovendien zijn nummers die als uniek identificerend worden toegekend doorgaans beveiligd als onderdeel van een stelsel¹¹⁸ waarbinnen die beveiliging is geregeld; eigen regie zou daar op inbreken, terwijl de nummers zelf betekenisloos plegen te zijn¹¹⁹.

Ook voor zover het gaat om het toekennen van rechten en verplichtingen – zeker waar het gaat om gebonden beschikkingen – is niet het geregistreerde gegeven relevant om regie op te willen voeren, maar het onderliggende feitencomplex dan wel de uitkomst van de afwijking daarover. De belastingaanslag, de vergunning (of de weigering daarvan) berusten op een oordeel over een feitencomplex: hoeveel is in welk verband ergens verdiend? was dat in loondienst of als zelfstandige? Zolang het niet om een waardering van die feiten gaat maar om de vaststelling er van geldt hetzelfde als bij categorie 2: beroep je op het recht van (inzage en) correctie en waar dat geen soelaas biedt staat bezwaar en beroep open. Het antwoord op de vraagstelling voor gegevens van categorie 3 luidt dat meer eigen regie dan nu al mogelijk is geen zinvolle verbetering voor de positie van de burger zal opleveren.

Wordt dit alles anders wanneer de overheid in de rol optreedt van rechtshandhaver? Wij denken van niet. Er gelden inderdaad andere procedures bij strafrechtelijke handhaving¹²⁰

¹¹⁵ Waar bv. een notaris aan te pas zou moeten kunnen komen.

¹¹⁶ Het wordt er overigens bepaald niet beter op als de opmerking over de gegevens van categorie 5, zoals opgenomen aan het slot van de vorige paragraaf, ook hierbij wordt betrokken.

¹¹⁷ Anders dan door het willen vermijden van 'duivelsgetallen' als 666 en andere mystieke combinaties van cijfers.

¹¹⁸ Denk aan de systematiek zoals die is vastgelegd in de Wet algemene bepalingen BSN.

¹¹⁹ Dat is overigens niet altijd het geval. KvK-nummers bv. identificeren bv. of het om een nevenvestiging dan wel een hoofdvestiging gaat.

¹²⁰ Hetgeen – het zij herhaald – buiten de scope van ons onderzoek valt.

dan in het bestuursrecht (al groeien beide naar elkaar toe). Maar ook in de rechtshandhaving is er een zichtbaar onderscheid tussen het vast staan van onderliggende feiten en de registratie daarvan, met inbegrip van de mogelijkheden tot correctie.

9.4. De tweede onderzoeksvraag

De tweede aan ons voorgelegde onderzoeksvraag luidde: *hoe verhoudt het versterken van de positie van de burger zich tot de verschillen met betrekking tot verwerking van persoonsgegevens door overheid en bedrijfsleven?*

Voor het zoeken naar een antwoord op die vraag is evenzeer een verdere verfijning of nuancering denkbaar. Zo lijkt het een relevant onderscheid of het bedrijf – de private organisatie – een publieke taak uitoefent of niet, en of het deelnemen aan (zo men wil: ondergaan dan wel genieten van) die publieke taak een wettelijke verplichting van de burger is dan wel nodig is om hem bepaalde aanspraken te realiseren. Wij noemden in dit verband eerder als volstrekt private organisaties die een publieke taak uitoefenen bedrijven als KI-WA en Argonaut. Maar veel frequenter nog spelen private organisaties een rol in de publieke dienstverlening, vooral in de sectoren zorg, onderwijs en sociale zekerheid. Deze groepen hebben we evenwel 'meegenomen' bij het omschrijven van het fenomeen 'overheid'. Wat resteert om te bezien is hoe een mogelijk sterkere regie van de burger kan uitwerken in de richting van de 'echt' private sector, het bedrijfsleven.

Die impact lijkt nog minder groot dan bij de eigen regie in de richting van gegevens die als feitelijkheid door de overheid worden verwerkt. De feitelijke gegevens – categorie 2 – worden immers door de overheid vastgesteld en als zodanig geregistreerd. Dat de burger die gegevens kan doorleveren aan het bedrijfsleven lijkt op zichzelf geen grotere eigen regie op te leveren dan nu al bestaat; mogelijk (of zelfs waarschijnlijk, hoewel nu niet te kwantificeren) leidt het wel tot vermindering van administratieve lasten¹²¹. Ook voor het hebben van een vergunning of het beschikken over bestuurlijke bevoegdheden binnen organisaties lijkt (meer) eigen regie nauwelijks tot geen meerwaarde op te leveren: het gaat immers om informatie die al is opgeslagen in openbare registers of die, in het geval van verleende vergunningen, als zodanig al openbaar is.

Daarmee lijkt voor categorie 2 de te realiseren meerwaarde – het te realiseren verschil – met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door enerzijds overheid en anderzijds bedrijfsleven op het eerste gezicht niet zo geweldig groot. En eigenlijk geldt dat ook al direct voor de gegevens in categorie 3: verschillen met betrekking tot verwerking van persoonsgegevens door overheid en bedrijfsleven kunnen zich feitelijk niet voordoen. Het gaat immers om door de overheid gegenereerde gegevens op basis van bestaande en vaststaande feiten. Die overheidsgegevens zijn voor het bedrijfsleven doorgaans niet alleen (in de meest letterlijke zin) een gegeven (en dus niet veranderbaar), maar ook al openbaar. Daar kan eigen regie weinig aan toe- of afdoen. Maar daarbij past echter ook een kanttekening.

¹²¹ Vergelijk wat de RDW al mogelijk maakt via het Centraal rijbewijsregister, beschreven in par. 8.2.

De mogelijk verdere denkbare impact kan een andere omvang krijgen als we ons niet beperken tot de vraag, wat er met meervoudig gebruik in de particuliere sector van gegevens uit overheidsregistraties handiger kan dan op dit moment, waar we wellicht werken met het maken van kopietjes van documenten. Het kan natuurlijk ook goed zijn dat breder gebruik van elektronisch binnen de overheid vastgelegde gegevens tot geheel nieuwe mogelijkheden van hergebruik kan leiden. Dat exploreren lijkt zeker een interessante opgave, maar valt buiten het bestek van dit onderzoek.

9.5. Per saldo

Dit alles opgeschreven hebbend overviel ons een wat ongemakkelijk gevoel: was dit het nou? Wij beredeneren en onderbouwen dat voor onderscheiden categorieën van persoonsgegevens die door de overheid worden verwerkt, (meer) eigen regie (in welke vorm dan ook) weinig tot niets toevoegt aan de positie van burgers. Maar het kan tegelijkertijd toch niet zo zijn dat achtereenvolgende Kamervragen, rapporten van de Nationale ombudsman en consumentenprogramma's naar voren brengen en met schrijnende gevallen illustreren hoe ongemakkelijk de verwerking van persoonsgegevens binnen overheden kan uitpakken? Is het wel een probleem wat is het dan, hoe groot is het en hoe komt dat?

Op dat moment hebben we ons basismateriaal er opnieuw bij genomen. We hebben er met andere ogen naar gekeken. We hebben, geheel los van de onderzoeksvragen, geconcludeerd dat verreweg de meeste problemen niet ontstaan door gebrekkige juridische mogelijkheden, maar door gebrekkig gebruik van al bestaande mogelijkheden of wellicht overschrijden van juridische grenzen. We laten ons niet uit over mogelijke bureaucratische onwil of onbekendheid met regelgeving, onmogelijkheden om in collega-organisaties iets aan de orde te stellen, hiërarchische belemmeringen, of wat er verder nog aan ongemak denkbaar kan zijn. We stellen wel vast dat de resultaten van ons onderzoek de oplossing van ongemakkelijke praktijkgevallen in veel gevallen niet zal baten. Maar ook dat we weten dat in meer of andere regelgeving het heil evenmin zal moeten worden gezocht.

Er zal – denken we – baat kunnen worden gevonden door te investeren in de uitvoering. Dat bieden we als antwoord op de derde, niet op schrift gestelde maar ons inziens wel relevante, onderzoeksvraag.

10. Slotakkoord

Nu de onderzoeksvragen feitelijk zijn beantwoord schuurt er nog wat na van hetgeen in de gesprekken met de opdrachtgever eerder aan de orde is geweest. Dat betreft de vraag naar een mogelijk breder gebruik van overheidsgegevens als uitvloeisel van die eigen regie: niet alleen binnen de overheid, maar ook daarbuiten, wellicht tot in het zakelijk verkeer met het bedrijfsleven. Kunnen mogelijkheden in die sfeer worden uitgebreid, kan dat meerwaarde hebben, ook al menen we dat van meer regie van de burger over 'zijn eigen' gegevens maatschappelijk niet zoveel winst valt te verwachten? Wij hebben daar toch naar willen kijken.

Het betreft immers geen nieuw fenomeen. Jarenlang is het noodzakelijk geweest om bij inschrijving van een leerling bij een onderwijsinstelling een bewijs van inschrijving in de (toen nog) GBA moest worden overgelegd, 'ingeleverd'. En een hypotheekverstrekker wil graag weten wat de inkomsten zijn van de aspirant huizenkoper. Daartoe werd als regel (onder meer) een fotokopie overhandigd van de aanslag Inkomstenbelasting van het laatste jaar waarover gegevens bekend waren. Fysieke acties; noodzakelijk papier omdat elektronische inzage tot niet zo lang geleden nog helemaal niet op grote schaal mogelijk was. De vraag dient zich dan ogenblikkelijk aan of, nu al die elektronische mogelijkheden er wel zijn, het zinvol is om die over de volle breedte van de bij de overheid over iemand beschikbare informatie te benutten.

Wij zijn daar om verschillende redenen aarzelend over. Aangezien er zoveel informatie binnen de overheid is dat de overheid zelf deze niet eens (meer?) in kaart kan brengen, is het hele idee van een digitale kluis – waar de burger dan de beheerder van zou zijn – alleen al om die reden achterhaald. Maar het idee van een digitale kluis *als fysieke database* is ook achterhaald door ontwikkelingen als MijnOverheid.nl en de ontwikkeling van de basisregistraties. Er kan al meer en het kan anders dan eerder werd gedacht.

Dan is er het vraagstuk van de maatschappelijke proportionaliteit. Hoe groot moet een actie worden opgezet om bredere beschikbaarheid van persoonsgegevens te realiseren en wat kan dat maatschappelijk helemaal opbrengen? Ook daar zitten verschillende kanten aan. Om te beginnen: veel gegevens uit de publieke sector zullen zich nauwelijks voor privaat hergebruik lenen, hoogstens in specifieke gevallen. Daar is op zichzelf niets tegen en het blijkt bovendien al te bestaan: zie het voorbeeld van de RDW en het uittreksel uit het Centraal rijbewijsregister. Dat voorbeeld leent zich mogelijk voor toepassing in andere gevallen al is het wel de vraag, welke dat concreet zouden moeten zijn. De opdrachtgever heeft zelf het voorbeeld aangedragen van het traject van hypotheekverstrekking, maar dat heeft op voorhand een beperkte waarde¹²²: hoe vaak sluit een mens in zijn leven doorgaans een hypotheek af? En bovendien, wil de hypotheekverstrekker vaak niet veel meer van de

¹²² Dat geldt o.i. ook als daar alle andere vormen van kredietverstrekking bij worden betrokken.

aanvrager weten¹²³, wat vervolgens alleen uit andere bronnen en mogelijk niet eens elektronisch kan worden aangeleverd?

Die laatste vraag dwingt er toe om nog een risico onder ogen te zien. Namelijk dat een private partij (bijvoorbeeld een bank of een verzekeraar) en passant toegang zou krijgen tot veel meer informatie dan waar hij eigenlijk recht op heeft. Het gaat dan om informatie die wel dienstig zou zijn aan zijn eigen belang (zoals voor het inschatten van risico's) maar waarvan het maatschappelijk onaanvaardbaar zou zijn als deze private partij geïndividualiseerd beleid zou gaan maken op basis van deze informatie. Dit probleem lijkt evident maar, met de moderne digitale mogelijkheden ook volstrekt helder. En geschiedt de verkrijging niet 'en passant', dan kan er zeker druk ontstaan om verder gegevens "die toch al beschikbaar zijn", ook beschikbaar te stellen; "u heeft toch niets te verbergen?"

Door echter alleen voor specifieke gevallen en met betrekking tot specifieke documenten een gewaarborgd digitaal uittreksel mogelijk te maken (à la de RDW) zou dit probleem binnen de perken gehouden kunnen worden. Dat geldt ook nog voor de digitale kluis die voor het Ondernemersloket is ontwikkeld: daarin kan, naast eigen bedrijfsgegevens, ook plaats zijn voor een beperkte set (al dan niet gewaarmerkte) voor het bedrijf relevante overheidsgegevens. Denk aan een aantal gegevens uit de set die in het Handelsregister zijn opgenomen, maar ook bv. geldende vergunningen of aan het bevoegd gezag gedane meldingen¹²⁴. Merk overigens op dat verleende vergunningen doorgaans al volstrekt openbaar zijn¹²⁵. Voor beroepsbeoefenaren zou het kunnen gaan om een (gewaarmerkt) afschrift van de inschrijving in een beroepsregister in de gevallen dat een dergelijk register niet (volledig) openbaar zou zijn.

Wij onderkennen twee risico's, die er voor pleiten om het digitaal voor derden beschikbaar maken van eigen gegevens die onder de overheid berusten, beperkt te houden of althans: alleen op een min of meer gecontroleerde manier mogelijk te maken. Het eerste is het risico dat een onomkeerbaar proces in gang zou kunnen worden gezet waarbij de burger binnen de kortste keren gedwongen zou zijn (of zich gedwongen zou voelen) om dit systeem te gebruiken¹²⁶. Daarmee zou hij materieel de vrije keuze en de mogelijkheid om het inroepen van het toestemmingsvereiste uit de Wbp kunnen verliezen. Het gaat er bij een streven als dit om, niet alleen de burger meer regie te geven, maar hem ook de baas in de controlekamer te laten blijven. Die burger mag in dit opzicht zeker gefaciliteerd worden – alleen al vanwege die eerder gesignaleerde onoverzichtelijke hoeveelheid van overheidsregistraties – maar het bieden of faciliteren van iets als een 'sleepnet' zou onmogelijk moeten zijn.

¹²³ Dat geldt overigens ook omgekeerd: wil degene die een hypotheek vraagt wellicht niet van veel meer hypotheekverstrekkers het aanbod kunnen vergelijken? Op dergelijke mogelijkheden wezen we al aan het slot van paragraaf 9.4.

¹²⁴ Meldingen zijn hier bedoeld in de zin van de milieuwetgeving: de melding dat een bedrijf een activiteit gaat uitoefenen waarvan de effecten blijven binnen de grenzen van algemene milieuregels.

¹²⁵ Behoudens onderdelen waarin specifieke bedrijfsinformatie is verrat die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt. Daar zou digitale beschikbaarheid natuurlijk geen inbreuk op mogen maken.

¹²⁶ Dat is niet denkbeeldig; zie het voorbeeld van de gemeente Nijmegen op pag. 31.

Belangrijker nog achten we dat private partijen als banken, verzekeraars en marketeers niet teveel gelegenheid moeten krijgen om 'aan de haal te gaan' met achtergrondgegevens zoals familiebanden (een achterneef die in de bak zit voor een ernstig economisch delict?), genetische aanleg, culturele achtergrond, godsdienst, uitgavenpatroon, noem maar op. Allemaal informatie die binnen de overheid in toenemende mate aanwezig is en ook steeds meer geconcentreerd aanwezig is (wat een veiligheidsrisico vormt) en tegelijk ook informatie is die een substantiële waarde vertegenwoordigt voor dergelijke private partijen. De overheid moet er voor waken dat deze partijen gefaciliteerd gaan worden ten detrimente van de burger en behoort de burger juist in bescherming te nemen tegen het economisch machtsoverwicht dat dit soort partijen naar hun aard zullen nastreven. De overheid moet steeds voor ogen houden dat haar taak uitsluitend gericht moet zijn op het algemeen belang. En daarbij hoort het tegengaan van de mogelijkheid van misbruik van economische machtspositie.

Slouts *advies*



mr. W.E.H. Slouts advies, juridica & procesmanagement