

Private partijen en basisregistraties

1. Samenvatting en leeswijzer

De basisregistraties verstrekken authentieke gegevens aan overheidsorganisaties voor zover deze de gegevens nodig hebben voor een goede uitvoering van hun publieke taak. Naast de term 'overheidsorganisaties' in diverse wetten en wetsvoorstellen van basisregistraties wordt ook het begrip 'bestuursorganen' gebruikt (bijvoorbeeld in de nota Basisregistraties van de minister van BZK, augustus 2004). De vraag rees of ook privaatrechtelijke organisaties gebruik mogen of zelfs moeten maken van de authentieke gegevens in hun werkzaamheden. Soms oefenen privaatrechtelijke organisaties (in deze notitie aangeduid als 'private partijen') ook een publiekrechtelijke taak uit waarvoor zij authentieke gegevens nodig hebben of zelfs verplicht worden authentieke gegevens te gebruiken. Deze notitie schetst een beeld wanneer ook voor private partijen verplicht gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties geldt of wanneer dat op zijn minst wellicht handig zou kunnen zijn. De notitie is genuanceerd over de vraag, tot welke verdere implicaties dat zou kunnen leiden in de verhouding tussen mogelijk private afnemers en de houders van basisregistraties.

In de voorliggende notitie worden private partijen onderscheiden in verschillende categorieën. Sommige zijn, al dan niet voor een deel van hun taken, bestuursorgaan. Dat betekent niet alleen dat ze gebruik mogen maken van basisregistraties; ze moeten het zelfs, behoudens de bekende uitzonderingen inzake het goed vervullen van de publieke taak, het <in onderzoek> staan van een gegeven of bij hen zelf gerezen <gerede twijfel>. Ook de regels inzake terugmelden etc. gelden hier onverkort. Dit geldt overigens alleen die bestuurstaak of -taken. Voor andere werkzaamheden mogen ze althans persoonsgegevens, die zijn verkregen voor die bestuurlijke taken, weer niet gebruiken.

Dat is voor het gebruik van een aantal basisregistraties overigens geen belemmering. Handelsregister, Kadaster en BAG zijn (ook) openbare registers; beide eersten al zeer lang en "van huis uit". Dat betekent dat gebruik door private partijen niet alleen mogelijk, maar vaak ook zeer wenselijk is. Dat geldt in elk geval voor partijen die werk verrichten ten behoeve van overheden, welke werkzaamheden ook door die overheden zelf worden uitgeoefend. En het kan eveneens zijn dat private partijen, die wettelijk geregelde taken uitvoeren, ook gebruik mogen maken van persoonsgegevens uit een basisregistratie. Voor zover dat grootschalig gebeurt, zullen tussen zo'n basisregistratie en de betreffende gebruiker (lees: private afnemer) regelingen omtrent dat gebruik kunnen worden getroffen.

In dergelijke regelingen kunnen afspraken worden vastgelegd over het wel of niet moeten of mogen terugmelden. Maar dergelijke afspraken zullen soms meer kunnen – wellicht zelfs: moeten – omvatten. Dat kan samenhangen met de aard van een gegeven (bv.: is het wellicht een persoonsgegeven), met de vraag of een gegeven uit een bredere set authentiek is of niet (denk aan de bijzondere positie van de postcode) of met het beoogde gebruik (grootschalig commercieel of juist ten behoeve van een specifieke overheidsopdracht). Ook kan regelgeving noodzaken tot het maken van specifieke afspraken. Denk aan de Europese richtlijn inzake

hergebruik van overheidsgegevens, waarin onder meer algemene bepalingen over de mogelijke tariefstelling worden gegeven. Dat alles gaat nog langskomen.

Tegen die achtergrond wordt in paragraaf 2 de vraagstelling nader gespecificeerd. Die is een betrekkelijk principiële – maar daarmee ook beperkte. De beantwoording van die vraag wordt gezocht in de paragrafen 3 en 4 voor wat betreft het enkele "mogen gebruiken" door private partijen van gegevens uit basisregistraties. In paragraaf 3 worden daartoe private organisaties gecategoriseerd naar hun taken; paragraaf 4 gaat eerst in op het bijzondere punt van persoonsgegevens en vervolgens op het onderscheid tussen (naar hun aard) openbare en niet-openbare registraties. Paragraaf 5 gaat aansluitend in op het fenomeen terugmelden. Dat gebeurt eerst in algemene zin en spitst zich vervolgens toe op enkele specifieke sectoren: zorg en onderwijs.

Paragraaf 6 omvat kort de weergave van de wordingsgeschiedenis van deze notitie. In de daarop volgende paragraaf worden (noodzakelijke) vervolgvragen geagendeerd, waarna in paragraaf 8 de conclusies worden weergegeven.

2. Vraagstelling

2.1. Inleiding

Basisregistraties zijn registraties van zodanige hoge kwaliteit, dat bij wet is bepaald en organisatorisch is (cq. wordt) mogelijk gemaakt dat ze door alle bestuursorganen – onder condities – moeten worden gebruikt. Doel daarvan is – samengevat – tweeledig: het functioneren van de overheid wordt er beter van (sneller werken met betere gegevens, kleinere foutkans) en de burger/het bedrijf worden ontlast van allerhande nodeloze, tijdrovende en soms daadwerkelijk irritatie oproepende procedures: "hoe is je naam, Bommel?"

Dat is allemaal buitengewoon nuttig. Maar voorwaarde is – onder meer – wel dat de techniek de juiste voorzieningen beschikbaar maakt (berichtenverkeer moet wel mogelijk zijn, dus iets met toegankelijkheid). Voorts zou de (werk)organisatie zo moeten zijn ingeregeld (met inbegrip van de geautomatiseerde processen) dat de medewerker ook gefaciliteerd wordt om de gegevens uit de basisregistraties te gebruiken. Voorafgaand daaraan zal de wetgever hebben vastgelegd welk bestuursorgaan, welk gegeven, waartoe mag (en daarmee moet) gebruiken. Er is immers ook nog zoiets als privacybescherming en doelbinding. Bij de basisregistraties Inkomens en Woz zal dat zelfs van geval tot geval kunnen worden ingeregeld: voor elk bestuursorgaan (of categorie bestuursorganen) zal een afzonderlijk wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Dat maakt maatwerk mogelijk.

2.2. Concrete vraag: is gebruik van basisregistraties door private organisaties mogelijk? Misschien zelfs gewenst? En moeten of mogen die dan ook bij gerede twijfel terugmelden?

Inmiddels is de vraag gerezen of gegevens uit basisregistraties ook door private organisaties zouden mogen – of, onder omstandigheden, zelfs moeten – worden gebruikt. En als het antwoord daarop bevestigend luidt, moeten of mogen private organisaties dan ook terugmelden als zij gerede twijfel hebben bij een gegeven? Die laatste vraag is aan de orde vanwege de vrees voor een overdosis aan terugmeldingen van (zeg maar) onbestemde kwaliteit.

De vraag of private organisaties gegevens uit basisregistraties mogen gebruiken kun je overigens vanuit verschillende invalshoeken aanvliegen. Er zijn private organisaties die wettelijk voorgeschreven taken uitoefenen; er zijn organisaties die een wettelijk geregelde taak uitvoeren en er zijn "willekeurige" private organisaties. Maar onder die laatste vallen weer een subcategorieën te onderscheiden in de sfeer van "grote, het publiek rakende administraties" of bedrijven, die werkzaam zijn voor de overheid en taken verrichten die overheidsdienaren ook verrichten. Dat onderscheid zal in deze notitie worden aangehouden, tot blijkt dat het niet (meer) zinvol is.

Aan het slot van deze notitie zal afzonderlijk worden ingegaan op het vraagstuk van de terugmeldingen. Daarbij zal aandacht worden gegeven aan zowel de wenselijkheid (of juist niet) van terugmeldingen en de aan terugmelden te stellen grenzen vanuit de functionaliteit van het gebruik bij afnemers.

3. Schematische indeling van het speelveld

3.1. Privaatrechtelijke organisaties met wettelijke taken

3.1.1. Om welke organisaties gaat het?

We kennen een groot aantal privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die publieke taken uitoefenen. Meestal zijn dat stichtingen. In de culturele sfeer zijn er door de minister van OCW een aantal stichtingen in het leven geroepen (op basis van een algemene wettelijke machtiging), zoals het Fonds voor de letteren. Hun taak: het toekennen en uitkeren van subsidies, en waar dat overheidsgeld betreft is dat toch onmiskenbaar een overheidstaak. Ook lokaal of provinciaal komt dat wel voor: een stichting Cultuurfonds. Dergelijke stichtingen worden in de regel niet tot de overheid gerekend, maar hun organen worden wel als bestuursorganen aangemerkt.

Maar de stichting wordt ook wel voor andere overheidstaken "ingezet". Zo kent de Wet op de jeugdzorg de plicht om provinciale Bureaus Jeugdzorg te realiseren, in stand te houden door een stichting. En om voor zorg op grond van de AWBZ in aanmerking te komen is een indicatie nodig, af te geven door de stichting CIJZ. Eigen bijdragen worden vervolgens vastgesteld en geïnd door de stichting Centraal Administratiekantoor (CAK). In al deze gevallen neemt een stichting besluiten, op basis waarvan een burger een aanspraak krijgt toebedeeld (of niet) of een last krijgt opgelegd. Tegen zo'n besluit is bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Ook hier gaat het dus om bestuursorganen.

Tenslotte is daar de sector van de sociale zekerheid waarbinnen een eigen dynamiek geldt. Veel van hetgeen wij eertijds – zeg: 15 à 20 jaar geleden – als "overheidstaak" zouden hebben aangemerkt wordt nu aan de markt overgelaten. Denk aan (aanvullende) uitkeringen bij ziekte of ouderdom, maar ook aan het leveren van Arbodiensten of het verzorgen van re-integratietrajecten. Ten minste een deel van die taken vinden we nog wel zo belangrijk, dat het werk is gereguleerd, al was het maar omdat een uitvoerende organisatie zich bv. moet certificeren. Datgene wat moet worden uitgevoerd ligt ook goeddeels in regels vast; denk aan de Arbonormen. Maar die uitvoerende organisaties zijn vaak weer "gewoon" commerciële bedrijven. Sectorgewijs komen ze in de SUWI-wetgeving wel voor.

Een laatste categorie wordt gevormd door de bedrijven, aan wie (naast hun "gewone" werk) een bestuurstaak is opgedragen. Bekend zijn de garages, binnen welke een keurmeester gecertificeerd is om APK-keuringen te verzorgen en een keuringsbewijs af te geven. Minder algemeen bekend maar in dezelfde sfeer ligt de rol van Argonaut BV. De minister van VWS vindt goed dat ouderen en mensen met beperkingen naast het zgn. Wvg-vervoer¹ ook 750 km. per jaar bovenregionaal mogen reizen². Voor personen met een bijzondere vervoersbehoefte geldt dat die grens kan worden opgetrokken tot 2250 km. per jaar. Of iemand tot die categorie behoort vraagt een keuring door een organisatie die daarin deskundig is. Na een aanbesteding is dat Argonaut geworden, een bedrijf dat zich toelegt op medische keuringen, arbodiensten etc. Ook deze onderneming is – maar uitsluitend voor die taak – (overigens buitenwettelijk) daarmee aangemerkt als bestuursorgaan.

3.1.2. Gebruik van basisregistraties

Met de vaststelling dat het hier om bestuursorganen gaat is het niet meer de vraag, of dergelijke privaatrechtelijk vormgegeven organisaties gebruik mogen maken van basisregistraties en daaruit de authentieke gegevens moeten gebruiken. Het zijn immers (ook) bestuursorganen. En in de wetgeving rond basisregistraties is in het algemeen betrekkelijk strikt geregeld dat bestuursorganen voor een goede uitoefening van hun publieke taken gebruik maken van basisregistraties. De uitzondering binnen bv. de BR Inkomen, dat voor dat gebruik steeds een afzonderlijk wettelijk voorschrift nodig zal zijn, doet aan die hoofdregel niet af.

Voor een ieder geval een deel van deze privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorganen geldt al, dat ze gebruik maken van basisregistraties. Dat geldt in ieder geval die in de SUWI-keten. Ook bureaus Jeugdzorg en het CIZ ontlenen persoonsgegevens aan de GBA³. Het gaat vaak om persoonsgegevens, maar niet altijd. Zo zullen in de SUWI-keten ook bedrijven aan de orde zijn en bij het CAK inkomensgegevens. Het CAK en de Belastingdienst onderhouden dan ook nu al daartoe een relatie.

3.2. Private organisaties die wettelijk geregelde taken uitvoeren

3.2.1. Wat voor organisaties, welke taken?

Er zijn nogal wat aangelegenheden wettelijk geregeld in dit land. Daar is mee bedoeld dat de overheid niet voorschrijft wát er moet gebeuren, maar wel regels stelt voor het geval dát zoiets gebeurt.

Dat komt in nogal wat varianten voor. Om te beginnen is er de ordenende wetgeving. Niemand hoeft aan het verkeer deel te nemen, maar als je het doet is het wel verstandig om een beetje rechts te rijden. Een archeoloog mag alleen zelfstandig opgravingsonderzoek doen, wanneer hij daartoe gekwalificeerd is. Ontslag uit dienstbetrekking is alleen rechtsgeldig, als het volgens een van de in de

¹ Nu op basis van de Wmo; het betreft lokaal vervoer per taxi(busje) tegen OV-tarief.

² Het zgn. Valysvervoer. Taxibedrijven rijden en een administratiekantoor houdt de kilometers bij.

³ Bureaus Jeugdzorg klaagden enkele jaren geleden nog dat gemeenten soms weinig meewerkten of lang nodig hadden om gegevens te verstrekken. Voor CIZ geldt dat van de rechtsvoorgangers van deze organisatie, de RIO's, althans een deel was aangesloten op de Landelijke Voorziening.

wet toegestane manieren tot stand is gekomen. Het laat zich raden dat voor dit type situaties basisregistraties in de regel niet relevant zijn.

Aan de andere kant van het spectrum is er veel geregeld in de sfeer van (soms massale) dienstverlening aan het publiek. Veel voor de maatschappij vitale functies worden niet door of vanuit de overheid verzorgd, maar er wel door gereguleerd. De filosofie daar achter is min of meer, dat de overheid zich wel verantwoordelijk weet voor de aanwezigheid en de kwaliteit van bepaalde functies, maar het meer aangewezen acht om ze in de private sfeer te laten uitoefenen.

Zo is de gezondheidszorg redelijk uitvoerig geregeld, maar zijn vrijwel alle zorginstellingen privaatrechtelijk vormgegeven organisaties. Dat op onderdelen privaatrecht en de publieke invalshoek elkaar overlappen – denk aan het medisch tuchtrecht – doet aan die hoofdvorm niet af. Een vergelijkbaar betoog is op te zetten voor de sector onderwijs. Het verzorgen van onderwijs is vrij. Het wordt dan ook veelal gerealiseerd vanuit een vereniging of stichting. Een gemeente is pas (wettelijk) verplicht om een basisschool in het leven te roepen als er binnen redelijke afstand van een bepaald minimum aantal (leerplichtige) inwoners zo'n voorziening in het geheel niet aanwezig is.

Ten slotte is de wereld van pensioenfondsen en verzekeraars relevant. Pensioenvoorzieningen zelf zijn in het algemeen niet wettelijk geregeld, maar een aantal waarborgen zijn wel vastgelegd: onder welke condities mag wie of welk (type) organisatie een pensioenfonds vormen? Dit is vanzelfsprekend gedaan ter bescherming van (toekomstig) gepensioneerden.

3.2.2. Gebruik van basisregistraties

Wat hebben al deze voorzieningen gemeen? Het gaat om organisaties die (ook) tamelijk grootschalige administratieve processen uitvoeren, gericht op "het publiek": u, ik en in theorie wij allemaal. Van alle authentieke gegevens in basisregistraties zijn voor deze categorieën organisaties dan ook vooral de persoonsgegevens van belang, zoals opgenomen in de GBA. Dat is geen nieuwe gedachte. Geruime tijd geleden is dan ook al de mogelijkheid geopend om althans een deel van de gegevens uit de GBA voor dergelijke organisaties beschikbaar te maken. Anders gezegd: er zijn al privaatrechtelijke organisaties die gebruik maken van authentieke gegevens uit de GBA. Weliswaar gaat het om een beperkte set en mogen de gegevens alleen gebruikt worden voor een welomschreven doel. Voor de verzekeraars is dat de verhouding tussen pensioenfonds en (aspirant) gepensioneerde. Aan die laatste mag geen wervingsmateriaal voor andere producten worden toegezonden op basis van aan de GBA ontleende gegevens.

De vraag is, hoe houdbaar dat laatste standpunt zal blijken te zijn. Ten tijde van de discussie over de wettelijke regeling van het BSN waren twee standpunten te onderscheiden. Sommigen waren zeer restrictief in het toestaan van gebruik van persoonsgegevens voor verder gebruik dan de autorisatie toestond. Anderen zagen de mogelijkheid om de administratieve lasten van bedrijven te verminderen door breder gebruik van het BSN. Dat laatste zou als eerste kunnen gelden voor aan pensioenen verwante producten, zoals spaarsystemen voor prepensioen. Anderen wilden nog verder gaan, en bv. ook banken toestaan om persoonsgegevens op basis van het BSN te verwerken. In dat verband is van toenmalig minister Zalm de uitspraak bekend dat "hij er helaas niet over ging".

3.3. Privaatrechtelijke organisaties die overheidstaken uitvoeren

3.3.1. *Wat voor organisaties, welke taken?*

Er zijn ook private organisaties die taken uitvoeren, die "des overheids" zijn maar die het verantwoordelijk bestuursorgaan lang niet altijd in eigen beheer laat uitvoeren. Gedoeld is hier op feitelijke taken, soms ter voorbereiding op bestuurlijk handelen, zoals het aanleggen van straten of het doen van een onderzoek. Soms ook worden overheidstaken nu eens "in eigen huis" verricht en op andere momenten (in elk geval voor het "feitelijke werk") uitbesteed. Denk aan het maken van bestemmingsplannen. De gemeentelijke afdeling RO zal voor het maken van zo'n plan topografische gegevens nodig hebben van een ordentelijke betrouwbaarheid. Daar is een registratie Topografie voor. Maar als de gemeente een deel van het werk of het maken van een ander bestemmingsplan uitbesteedt aan een adviesbureau voor ruimtelijke ordening, dan gaat het natuurlijk om volstrekt dezelfde gegevens die nodig zijn op hetzelfde kwalitatieve niveau.

Bij die laatste vergelijking kun je nog nadenken over de vraag, of dat adviesbureau rechtstreeks (en op dezelfde voet als de gemeente) zaken doet met de basisregistratie Topografie of dat de gemeente die gegevens verwerft en aan het adviesbureau in het kader van die specifieke opdracht ter beschikking stelt. Maar dat is maar een betrekkelijk onderscheid. In elk geval zijn dezelfde hoogwaardige gegevens nodig om tot een verantwoord bestemmingsplan te komen.

Ook zijn er waterleidingbedrijven in de vorm van een NV, die de facturatie verzorgen van het gemeentelijk rioolrecht of de zuiveringslasten van het waterschap. Het innen van belastingen van waterschappen (en gemeenten) kan worden uitbesteed aan een private partij: wat niet verboden is, is toegestaan. In de wet ligt vast dat bestuursorganen belastingen mogen opleggen (binnen zekere grenzen). Dat doen ze door tarieven en klassen vast te stellen in een verordening of een keur. Een functionaris die als aanslagregelaar bekend staat individualiseert die regels naar elk huishouden. Dat is de bestuurlijke component. Wie of welke organisatie vervolgens de feitelijke inning verzorgt doet er dan niet zoveel meer toe.

3.3.2. *Gebruik van basisregistraties*

In de zojuist gegeven voorbeelden komen feitelijk of als mogelijkheid meerdere basisregistraties aan de orde. Het adviesbureau RO zal willen kunnen beschikken over gegevens uit de basisregistratie Topografie en die van het Kadaster, mogelijk ook de BAG (gebouwen) en wellicht de registratie Kabels en Leidingen, die mogelijk te zijner tijd de BR DINO wordt. Maar als het gaat om iets als een distributieplanologisch onderzoek⁴ kan het zo maar ook gaan om gegevens uit het Handelsregister. En bij onderzoek naar demografische ontwikkelingen of het ontstaan van achterstandswijken is niet alleen de GBA relevant, maar wellicht ook de fluctuatie in de waarde van onroerend goed of die van inkomens. Het zij toegegeven dat het CBS hierover ook relevante gegevens verzamelt. Maar uit het aanwijzen van de zgn. Vogelaarwijken weten we, dat de daaraan ten grondslag liggende indeling in postcodes soms te grofmazig is. Anders gezegd: in theorie kunnen (vrijwel) alle basisregistraties aan de orde komen.

⁴ Dat type onderzoek is gericht op de vraag, hoeveel m² winkelbestand in een bepaalde branche nog kan worden toegevoegd.

Dat geldt dus ook de persoonsgegevens, waarmee we om goede redenen altijd terughoudend omgaan. En zelfs bij het uitsturen van aanslagen rioolheffing via een NV zouden we kunnen volhouden, dat het aanleveren van de combinatie van NAW-gegevens en grondslag en bedrag van de aanslag iets anders is dan het verlenen van toegang tot de GBA aan de NV. Maar is dat daadwerkelijk iets anders? Is het persoonsgegeven daar beter mee beschermd? En zou het niet meer accuraat werken om die administrerende en incasserende private organisatie maar "gewoon" toegang te verlenen tot (relevante gegevens uit) de GBA? Dan krijgt degene, die per 1 januari van enig jaar – vaak een relevante peildatum – ergens woonde maar enkele maanden later is verhuisd, direct zijn aanslag op zijn nieuwe woonadres. Die administrerende organisatie kan dan in termen van de Wbp worden aangemerkt als "bewerker" ten dienste van de "verantwoordelijke" (art. 14 Wbp).

3.4. Andere zakelijke gebruikers: wie zou het kunnen betreffen? en om welke basisregistratie gaat het?

Er zijn nogal wat maatschappelijke processen, waarbij mensen zich moeten identificeren of waarbij de hoedanigheid van een onroerend goed in het geding is, het inkomen relevant, of anderszins. De noodzaak ons te identificeren komt ook voor in privaatrechtelijke verhoudingen. Denk aan situaties als bij koop op afbetaling, het doen van een grote aankoop of het openen van een bankrekening. Voor het verkrijgen van een (hypothecaire) lening is het inkomen van belang. Maar we moeten ons ook identificeren bij het realiseren van bestuurlijk relevante processen, zoals bij het aangeven van een jonggeborene of de inschrijving van een onderneming bij het Handelsregister.

Zowel overheidsorganisaties als bedrijven maken daarbij niet zelden gebruik van hulpsystemen, voor een deel aan elkaar ontleend. Zo kijkt de bank, voorafgaand aan het toekennen van een zakelijke rekening, in het Handelsregister of de persoon daadwerkelijk als ondernemer is ingeschreven dan wel of deze beschikkingsbevoegd is. Het Handelsregister vraagt aan degene, die zich inschrijft, om ook een recent bankafschrift mee te nemen, waaruit het vestigingsadres (of woonadres) blijkt. Bij inschrijving van een leerling op een middelbare school wordt in de regel een uittreksel uit het bevolkingsregister verlangd⁵, hoe zeer ook scholen (via de IB-groep) beschikken over persoonsgegevens.

Makelaars, banken en notarissen gebruiken gegevens uit het Kadaster. Voor het doen van taxaties zou de Woz-waarde een relevante factor kunnen zijn. Voor het beoordelen van een hypotheekaanvraag is het inkomen relevant, een wereld waarin de verhalen over niet juiste loonopgaven alom bekend zijn. Het is voorstelbaar dat architecten een beroep zouden willen doen op de geometrische gegevens van bestaande gebouwen. En niet alleen de publieke hulpdiensten of zij, die milieuvergunningen verlenen, willen elk adres en gebouw individueel kunnen identificeren. Dat geldt evenzeer ondernemingen, die zich toeleggen op het verlenen van een milieucertificaat of die bepaalde werkzaamheden certificeren.

Anders gezegd, in het maatschappelijk leven zijn met grote regelmaat gegevens nodig die in basisregistraties zijn opgenomen. Dat kan een veelheid aan sectoren betreffen en er lijkt geen basisregistratie uit te zonderen.

⁵ Let wel, OCW schrijft dit niet voor uit oogpunt van het willen beperken van regels. Scholen kiezen daar kennelijk om hun moverende redenen autonoom voor.

Een betere informatievoorziening bij ten minste een aantal private partijen zou ook zeker maatschappelijke voordelen kunnen hebben. Niet voor niets verplichten wij particuliere "grondroerders"⁶ tot het raadplegen van kaarten waarop de bestaande ondergrond in beeld is gebracht. Dat voorkomt niet alleen schade aan (bijvoorbeeld) het netwerk van de kabelprovider, maar ook dat een halve stad een dag van TV of internet verstoken is.

Maar even plezierig zou het zijn als kredietverstrekkers meer zekerheid zouden kunnen krijgen over de inkomenspositie van een aanvrager. Dat is niet alleen plezierig voor die kredietverstrekker, maar we verkleinen op die manier ook het maatschappelijk risico op grootschalige overkreditering. En zo goed als een zakelijk leverancier gegevens kan opvragen van een onderneming bij het Handelsregister, zou ook – al dan niet via vragen die met "ja" of "nee" zijn te beantwoorden via een op de handel gericht knooppunt – financiële draagkracht van particulieren kunnen worden gepeild door de beoogde leverancier van een dure aankoop.

4. Twee typen basisregistraties

4.1. Openbare basisregistraties

Een deel van de basisregistraties heeft (ook) een openbaar karakter. Het Kadaster en het Handelsregister zijn oorspronkelijk zelfs als "openbaar register" in het leven geroepen en krijgen hun taak als basisregistratie als het ware er bij. De BAG zal ook een openbaar karakter krijgen in die zin, dat het private partijen wordt toegestaan om er gegevens aan te ontlene. Dat zelfde lijkt voor de Woz het geval, hoewel de parlementaire discussie daarover nog gaande is. Het Kentekenregister kent een beperkt openbaar regime.

Het lijkt voor deze basisregistraties dus niet meer de vraag, of private partijen er een beroep op kunnen doen. In een aantal gevallen doen ze dat al. De vraag is nog slechts, of de eventuele hernieuwde inrichting van de registratie en het mogelijk maken van grootschalige afname van gegevens door bestuursorganen, er toe kan leiden dat ook (grote) afnemers in de private sfeer makkelijker, tegen mindere kosten, etc., gegevens aan basisregistraties zullen kunnen ontlene. De huidige praktijk van het Kentekenregister jegens garagehouders en verzekeraars en die van het Kadaster jegens het notariaat lijkt er op te duiden dat zulks, zeker op enige termijn, wel het geval zal kunnen zijn.

Die gegevens betreffen voor een deel ook persoonsgegevens, en gelet op de eerder in deze notitie gegeven voorbeelden is dat ook onontkoombaar.

4.2. Persoonsgegevens en niet-openbare basisregistraties

Bij het verwerken van persoonsgegevens is van belang, dat altijd de restricties gelden zoals opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens. Kort gezegd betekent dat, dat het gebruik van het BSN alleen is toegestaan op basis van een wettelijke grondslag. In zijn algemeenheid betekent dat overigens, dat in alle gevallen waar eerder het gebruik van het sofinummer was geregeld, dat sofinummer is cq. zal worden vervangen door het BSN. Maar voor "nieuwe" soorten gebruik zal er een nieuwe wettelijke grondslag moeten komen.

⁶ Bedrijven die infrastructurele werken aanleggen of kabels en leidingen aanbrengen.

Van gegevens in basisregistraties is de bedoeling, dat ze "door alle bestuursorganen verplicht gebruikt" gaan worden. Daartoe is of wordt de doelomschrijving van elk van die registraties aangevuld met (of: verwoord als) een passage als "bevorderen van een goed functionerende overheid". Daarmee is expliciet vastgelegd dat het doel van de gegevensverwerking (ten minste mede) omvat het brede gebruik van gegevens binnen de hele overheid. Dat behoort tot een betere dienstverlening, het vermijden van fouten en dergelijke te leiden. Die brede doelomschrijving maakt overheidsbreed gebruik ook wettelijk mogelijk. Sterker, ook voor bestuursorganen waarvan de organisatievorm een privaatrechtelijke is geldt, dat ze ook binnen die wettelijke omschrijving vallen.

Dat gaat echter niet over de volle breedte op voor die private registraties, waarin (ook) persoonsgegevens worden verwerkt, zoals pensioenverzekeraars. Voor ander gebruik dan het geautoriseerde doel zal een specifieke grondslag zijn vereist. Dat is oplosbaar, maar we moeten het dan wel regelen. En: we moeten maatschappelijk en politiek het ook wel *willen* regelen. Tot heden is daarvoor, als gezegd, sprake van grote terughoudendheid.

Die terughoudendheid geldt weer niet voor specifieke andere sectoren, met name waar het gaat om wettelijk geregelde taken. In onderwijs en zorg wordt grootschalig gewerkt met persoonsgegevens. Voor die als meer maatschappelijk aangeduide sectoren – die wettelijk geregelde taken uitoefenen – heeft de wetgever wel degelijk gewild, dat als er persoonsgegevens worden uitgewisseld met behulp van een persoonsnummer, dit persoonsnummer het BSN is. Dat in beide gevallen dat niet rechtstreeks gebeurt, maar via een knooppunt (bij Nictiz resp. de IB Groep) doet daaraan ten principale niet af.

5. Terugmelden

5.1. Differentiatie bij terugmelden

Dat gegevens overheidsbreed gebruikt worden (en soms nog breder) dient ter uitvoering van verschillende taken. Dat leidt er toe dat ook nagedacht is over de ratio van steeds te moeten terugmelden, wanneer een afnemer gereede twijfel heeft aan de juistheid van een authentiek gegeven. Dat terugmelden is noodzakelijk om ontheven te worden van het verplichte gebruik. Het gebeurt in beginsel steeds bij degene, van wie het gegeven is verkregen. In voorkomende gevallen voert deze een (snelle) controle uit, of hij een eigen gegeven wel juist heeft gekoppeld met een uit een andere basisregistratie verkregen gegeven. Is dat het geval, dan meldt hij de door de afnemer geconstateerde twijfel door. Dat is ook wettelijk zo geregeld. Er zijn echter enkele uitzonderingen.

Vanwege zaken als een time lag is er bij gegevens uit de GBA een gereede kans op "tijdelijke onjuistheid", bv. wanneer een verhuizing pas na een week wordt doorgegeven. Daarom heeft BPR met slechts een paar afnemers – maar wel grote en betrouwbare – afgesproken dat zij onjuistheden of twijfel terugmelden. Zou elke afnemer dat doen, dan zou dat vermoedelijk leiden tot een veelheid aan meldingen.

Sommigen vrezen zelfs een veelheid aan dubbele meldingen. Dat lijkt minder voor de hand te liggen. Immers, niet elk gegeven wordt dagelijks door meerdere bestuursorganen gebruikt. Dat geldt zelfs voor een veel gebruikt gegeven als naam en woonadres. Dus die "veelheid" zal alleen kunnen ontstaan, als er veel tijd verstrijkt tussen de eerste terugmelding en het moment, dat de houder besluit om

het gegeven <in onderzoek> te zetten. Immers, als die indicatie <in onderzoek> zichtbaar is, vervalt de gebruiksplicht voor anderen en worden dus ook geen terugmeldingen wegens twijfel aan de juistheid gedaan.

Een andere keus is gemaakt bij de afname van kentekengegevens door politie en het CJIB. Als de persoonsgegevens bij het kenteken niet (b)lijken te kloppen wordt niet bij het Kentekenregister teruggemeld, maar direct bij BPR. Dat geldt vanzelfsprekend niet de voertuiggegevens (inbouw gasinstallatie bv.). Die worden wel bij de RDW teruggemeld. Er is dus maatwerk mogelijk door differentiatie toe te passen, ook nu al. Dat kan via regelgeving, op regelgeving te baseren individuele besluiten of iets als Overeenkomsten van dienstverlening worden gerealiseerd.

5.2. Terugmeldplicht bij private organisaties?

Vervolgens is in dit verband de vraag aan de orde geweest of private organisaties ook zouden moeten of mogen terugmelden. Moeten: is het ze te verplichten? Mogen: worden we dan misschien niet overladen met terugmeldingen van niet of minder deskundige afnemers? Of krijgen we gewoon niet te veel terugmeldingen op hetzelfde gegeven? Private organisaties hebben immers in de regel geen gebruiksplicht. En terugmelden verplicht stellen kan alleen, wanneer dat in een te sluiten Overeenkomst van dienstverlening wordt opgenomen.

Het lijkt een vraagstuk om voorshands genuanceerd mee om te willen gaan. Zo is voor te stellen dat een garagebedrijf dat een terugmelding doet richting Kentekenregister niet als "te weinig deskundig" zal worden aangemerkt, ook niet buiten zijn rol van APK keurmeester. Datzelfde mag worden verondersteld bij de makelaar jegens het Kadaster. In algemene zin is een redenering voorstelbaar die inhoudt dat organisaties, die bepaalde gegevens gebruiken in hun werkproces, meer dan gemiddeld met de aard van die gegevens vertrouwd zullen zijn.

Dat laatste is overigens mogelijk anders bij het vermoedelijk meest gebruikte type gegevens: persoonsgegevens. Willekeurige administratieve organisaties zullen op de gegevens van het GBA moeten en mogen vertrouwen, daargelaten de bekende uitzonderingen. Maar er kunnen hele specifieke functionarissen zijn van wie een terugmelding op bv. een woonadres zeker waardevol kan zijn. In de publieke sfeer is dat bv. de leerplichtambtenaar. In de hoek van de private organisaties valt wellicht te denken aan medewerkers van een re-integratiebedrijf.

Of daarmee terugmelding ook van dergelijke organisaties mag worden gevraagd is daarmee nog niet beantwoord. In algemene zin geldt dat gegevenssets beter zouden moeten worden naarmate er vanuit meer verschillende hoeken en met meer verschillende doelen naar gekeken wordt – en eventuele verschillen aan de houder van de registratie worden gemeld. Alle afnemers gezamenlijk hebben daar baat bij. Dat lijkt evenwel onvoldoende om daar een "plicht" aan te ontlenen.

Maar dat zijn algemeenheden die niet zo snel aan de orde zullen zijn. Immers, het gebruik van basisregistraties ook toestaan aan of zelfs verplicht stellen voor private organisaties betekent vermoedelijk niet meer, dan dat bepaalde categorieën daarvan afnemer worden. Dat is nu al zo in de sociale zekerheid, dat kan gaan gelden in de zorg, het onderwijs, pensioenen en wellicht verzekeringen.

Dat vergt regeling, hetzij bij of krachtens de wet, hetzij in Overeenkomsten van dienstverlening tussen registratiehouder en afnemers voor zover de wet die mogelijk

zal maken. In een dergelijke regeling kunnen, zonodig gedifferentieerd, wederzijds niveaus van dienstverlening worden vastgelegd. In de hierna volgende paragrafen zal overigens voor enkele sectoren een specifieke problematiek worden geschetst. Deze hebben vooral betrekking op persoonsgegevens.

5.3. Inzoomen op de onderwijssector

Binnen het onderwijs gelden sinds enige tijd regels over het gebruik van een persoonsnummer. Dat wordt vooral gebruikt voor uitwisseling van gegevens tussen de verschillende betrokken instellingen en organisaties: de scholen, IBGroep, Cfi maar ook de gemeenten. Dat houdt verband met onder meer de bekostiging van scholen en – van geheel andere orde – het tegengaan van schooluitval. Als in geval van het uitwisselen van persoonsgegevens gebruik wordt gemaakt van een persoonsnummer, wordt het BSN gebruikt. In de gevallen dat BSN niet voorhanden is (of zal zijn) kan een specifiek onderwijsnummer worden toegekend. Dat betreft in de regel leerlingen die afkomstig zijn uit het buitenland.

Het gebruik van dat nummer is redelijk sectorspecifiek voorgeschreven (en, gelet op de complexiteit van de onderwijswetgeving als geheel, ook tamelijk complex weergegeven). Wat opvalt is het geschreven zijn van die regelingen met het oog op het specifieke gebruik. Dit in tegenstelling tot de regelgeving voor basisregistraties, die uitgaat van het beschikbaar stellen van en de toegang tot gegevens in algemene zin, zonder daar "doelen" aan te verbinden⁷.

De scholen hebben in deze constellatie gegevens aan te leveren bij de IBGroep, die (op zijn minst) een deel daarvan weer doorlevert aan Cfi. Het BSN mag ontleend worden aan de GBA. Scholen moeten evenwel zelf de adresgegevens vastleggen, omdat de bij hen bekende (bereikbaarheids)gegevens kunnen afwijken van de bij de gemeente geregistreerde gegevens. Dat zal het geval zijn als een jeugdige, bij problemen in het gezin min of meer tijdelijk elders woont, zoals bij familie. Het geldt echter ook de middelbare scholier van Vlieland, die door de week op het vasteland vertoeft. Van iets als een terugmeldplicht is in dergelijke gevallen echter geen sprake. Of dat terecht is, is overigens nog maar de vraag. Dat "elders wonen" van scholieren kan bv. richting de jeugdzorg een uiterst relevant gegeven zijn. Het belang van dit maatschappelijk probleem wordt onderkend, zij het dat deze vraag echter het doel van voorliggende notitie overstijgt.

5.4. Andere verbijzondering: de zorgsector

Een van de grootste sectoren waarbinnen actueel persoonsgegevens worden verwerkt is die van de zorg. Dat betreft een sector die in hoofdzaak in private rechtsvormen is georganiseerd: van stichtingen die een ziekenhuis of andere zorginstelling in stand houden via (maatschappen van) vrije beroepsbeoefenaren tot inmiddels ook vennootschappen, die een kliniek of een thuiszorgorganisatie als core business hebben. Het overheidshandelen jegens deze instellingen vindt overigens goeddeels – maar niet geheel – plaats via zbo's en agentschappen. De sector als geheel is daarmee als hybride te kwalificeren.

Dat neemt niet weg dat het bieden van zorg in vergaande mate in wetten is geregeld. Verantwoordelijkheid van de Staat voor zorg en volksgezondheid is zelfs

⁷ De basisregistraties zijn veel meer als middel te kwalificeren, die in algemene zin doelen als administratieve lastenverlichting of een beter functionerende overheid faciliteren.

Grondwettelijk vastgelegd. Er bestaat uitvoerige overheidsbemoedening met de zorg. Is zorg daarom een publieke taak? Dat is afhankelijk van welke kant je daarop invliegt. Het realiseren dát er voldoende zorg is, het stellen van standaarden voor kwaliteit en het bewaken daarvan, heeft de overheid wettelijk aan zich getrokken⁸. De uitvoering daarvan is echter goeddeels opgedragen aan partijen in het veld⁹.

Nederland kent ook een publiek verzekeringsstelsel. In de Zorgverzekeringswet is vastgelegd dat iedereen verzekerd moet zijn, dat verzekeraars (althans voor de basisverzekering) een acceptatieplicht hebben, dat het niet verzekerd zijn strafbaar is en zo nog het een en ander. De verzekeraars zelf zijn echter ondernemingen, in handen van private partijen. Ook dat is wettelijk voorgeschreven. Ter uitvoering van de AWBZ echter – een publiekrechtelijke verzekering – is in elke regio (nu nog) steeds een verzekeraar aangewezen als Zorgkantoor.

Als het wetsvoorstel BSN in de zorg wordt ingevoerd, zullen de zorgverzekeraars bij het verwerken van persoonsgegevens voor het verlenen van zorg gebruik maken van het BSN. Ondanks hun private status gebruiken die (private) verzekeraars het BSN als sleutel voor het koppelen van gegevens. Daarmee zullen zij (zoals het er bij het afsluiten van deze notitie naar uitziet) niet rechtstreeks zijn aangesloten op de GBA, maar via het sectorale knooppunt bij Nictiz gebruiken zij die basisregistratie uiteindelijk wel. Dat maakt het mogelijk om altijd over de juiste en actuele adresgegevens van verzekerden te kunnen beschikken, zonder dat deze laatste via een verhuisbericht TNT machtigt om zijn adreswijziging door te geven. Soms zijn die verzekeraars onderdeel van een groter (financieel) conglomeraat, dat (via een andere tak) ook pensioenen verzorgt¹⁰. Hiervoor geldt weer dat de gegevens, die zijn verkregen voor de zorgverzekering, niet voor andere doelen mogen worden gebruikt. Maar een verzekeraar zou, bij twijfel aan het woonadres van een verzekerde (bv. omdat de post retour komt), kunnen terugmelden. Dat is geen andere situatie dan bv. in de driehoek tussen de Kentekenregistratie, het CJIB en de GBA.

Maar dat wordt anders in het geval een arts constateert dat het woonadres van zijn patiënt niet juist lijkt te zijn. Dan immers kan er sprake zijn van een tijdelijk elders wonen vanwege bv. eerder geweld in het gezin. Nog daargelaten het beroepsgeheim zal iedereen begrijpen dat het terugmelden van een vermoedelijk beter adresgegeven aan de GBA maatschappelijk gezien niet wenselijk is.

6. Opvattingen vanuit deeloverleggen

6.1. De wetgevers

Voorliggende notitie is besproken in het overleg van de wetgevers SBG op 15 november 2007. De voor wetgeving van basisregistraties verantwoordelijke juristen hebben laten weten zich te kunnen vinden in de analyse van het vraagstuk en de conclusies.

⁸ Denk aan de Kwaliteitswet zorginstellingen.

⁹ "Verantwoorde zorg" is datgene, wat binnen de beroepsgroep naar de stand der wetenschap als verantwoorde zorg wordt beschouwd. Daar kan de Gezondheidsraad – een publiek adviesorgaan – nog wel het nodige van vinden, maar daarin zitten dan ook weer wetenschappers uit het veld. Niet onlogisch overigens; daar zit immers de kennis.

¹⁰ Voorbeeld: Zilveren Kruis/Achmea en Centraal Beheer/Achmea, en de laatste ook intern.

Aan het slot van het wordingsproces van deze notitie werd vervolgens meer bekend rond de invoering van het BSN. De tekst is – met dank aan de daarvoor verantwoordelijke collega's – om die reden op het laatste moment nog geactualiseerd.

6.2. Vanuit de Tribune

De materie is, na eerder in algemene zin besproken te zijn geweest, nog kort toegelicht tijdens een workshop eind november 2007, waarna gelegenheid is gegeven tot het geven van commentaar tot kort voor het Stelseloverleg van 6 december 2007. Dat heeft geleid tot een – overigens zeer inhoudelijke – reactie, die het waard leek om als zelfstandige input in de nu volgende paragraaf 7 te worden weergegeven.

7. Privaat kan – maar

Uit het voorgaande mag blijken dat in bepaalde situaties, door te benoemen private afnemers gebruik van althans bepaalde gegevens uit basisregistraties mogelijk is. Dat is een beginselmatig juiste stelling, maar daarmee zijn we er echter niet. Achter dat private gebruik van basisregistraties kunnen nog een aantal deelvragen schuilen, afhankelijk van wie, welk gegeven, waartoe, en dergelijke. Zonder uitputtend te willen (of op dit moment: te kunnen) zijn bieden de volgende voorbeelden op zijn minst een tipje van de sluier.

Een voorbeeld is de BAG als openbare registraties. In de BAG wordt de postcode, een bedrijfsgegeven van de TNT, opgenomen. Echter, de postcode mag alleen verstrekt worden voor niet-commercieel gebruik en niet voor commercieel gebruik. Dit betekent dat we als BAG in de gebruiksvoorwaarden hier iets over op moeten nemen. Het is voorstelbaar dat dit voor meer zaken zo opgaat. De postcode is weliswaar om te beginnen geen authentiek gegeven, maar maakt veelal wel deel uit van de gegevensset die de BAG levert. Dat zal inderdaad tot bijzondere afspraken moeten leiden bij afname van een gegevensset waar de postcode wel in zit.

Een ander vraagstuk is dat van de tariefstelling. Bekend is het streven naar budgetfinanciering voor overheden: het is (op zijn minst) de intentie dat gebruik door overheden betaald wordt uit budgetfinanciering. Niet publiek gebruik zou (daarmee) middels tarieven worden verrekend. Dit brengt met zich mee dat partijen die in beide werelden opereren soms wel of soms niet de gegevens om niet kunnen afnemen. Dat is wellicht nog te overzien. Maar partijen die deze gegevens uit hun publieke functie "gratis" mogen afnemen en het vervolgens gebruiken voor private doelen hebben daarmee mogelijk een voorsprong op concurrentie. Wat zijn hierbij aandachtspunten, wat moeten we regelen en hoe moet je dit regelen? Ook de Kadasterwet regelt daar al wat over.

Zo zijn er vermoedelijk nog wel twintig of meer vragen welke in deze sfeer liggen. Die behoren te worden beantwoord, deels op stelselniveau, deels per registratie. De exercitie daartoe kan echter pas beginnen, als consensus bestaat over de hoofdvraag: kunnen en mogen private organisaties gebruik maken van gegevens uit basisregistraties? Om die vraag te beantwoorden dient deze notitie.

8. Conclusie

De praktijk heeft tot heden kennelijk zijn eigen weg gevonden. Dat geldt voor de onderwijssector (instellingen), waarvoor – in opeenvolgende tranches – een eigen wettelijke regeling tot stand is gebracht voor het gebruik van gegevens uit (tenminste) de GBA en hoe daar vervolgens mee om te gaan. Dat geldt voor persoonsgegevens evenzeer andere sectoren, waarbinnen vooral private organisaties werkzaam zijn: de zorg en het pensioenwezen. Maar het geldt ook in de relatie tussen Kadaster en notariaat, en evenzeer tussen Kadaster en makelaars.

De aldaar gehanteerde toepassingen passen prima in de ultieme doelstellingen achter het project Stroomlijning Basisgegevens. Het gaat immers om het gebruik van elders en primair voor andere doelen verzamelde gegevens waardoor de overheid (cq. het publieke orgaan of de publieke dienst) beter gaat functioneren, betrouwbaarder wordt, de burger minder administratieve lasten oplegt.

Voor de praktijk lijkt het onderscheid tussen publieke en private gebruikers ook niet wezenlijk. Het gaat niet zozeer om de organisatievorm van een afnemer, maar om diens taak. Is die wel of niet gericht op publieke dienstverlening? Of: is die wel of niet gericht op het tot stand brengen van een voor de overheid relevant product (zoals een bestemmingsplan) dat een hoge mate van betrouwbaarheid vergt? Of is er sprake van een eigen belang van de private partij, wellicht gekoppeld aan positieve maatschappelijke effecten?

Het lijkt denkbaar dat, tegen die achtergrond, de focus van het inzetten op basisregistraties van "overheidsbreed verplicht gebruik" verschuift naar een meer praktische insteek. Die zou kunnen luiden: algemene publieke dienstverlening en (het voorbereiden van) betrouwbare overheidsbesluiten. Het eerste slaat dan op die grote publieke diensten, met inbegrip van zorg, sociale zekerheid, onderwijs en pensioenen. Het tweede op de kwaliteit van overheidshandelen in het algemeen. Naast die bestemmingsplannen valt ook te denken aan veiligheid en het certificeren van organisaties. Het onderscheid naar de rechtsvorm of zelfs maar het belang van de betrokken actoren wordt dan aanzienlijk minder relevant. Dat laatste kan wellicht nog in de verstrekingskosten tot uitdrukking worden gebracht.

Dat brengt ons bij de vraag naar het wel of niet moeten of willen terugmelden. Als sprake is van verplicht gebruik, dan is er ook sprake van een terugmeldplicht. Het komt voor dat er situaties zijn, waar niet verplicht terugmelden buitengewoon nuttig is. Ook een private afnemer kan op het gebied van een bepaald gegeven zeer ter zake kundig zijn en goed beoordelen of een authentiek gegeven mogelijk onjuist is. In andere gevallen zal dat minder zo zijn, mogelijk zelfs in het geheel niet. In nog weer andere gevallen verhindert de situatie van een persoon, of de aard van de toepassing van een gegeven, dat er zelfs maar van terugmelding sprake kan zijn.

Dat leidt tot de conclusie dat er nu geen algemene uitspraken zouden moeten worden gedaan over nut en noodzaak van terugmelden door private partijen, als zij gegevens ontlenen aan een basisregistratie. Voor zover het zal gaan om grootschaliger afnamen zal daaraan vermoedelijk een Overeenkomst van dienstverlening worden gesloten. Dat kan ook in andere, meer specifieke situaties nodig of handig zijn. In zo'n overeenkomst kunnen – per sector of per private afnemer – de nodige afspraken worden vastgelegd.