

De Wet persoonsregistraties

norm, toepassing en evaluatie

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Brabant, op gezag van de rector magnificus, prof. dr. L.F.W. de Klerk, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college van dekanen aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op vrijdag 8 september 1995 om 14:15 uur

door

Margriet Overkleeft-Verburg

Promotor: prof. dr E.M.H. Hirsch Ballin

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Inhoudsopgave.....	iii
1 Probleemstelling en plan van behandeling.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoek	4
1.3 De met de WPR beoogde doelen	5
1.4 Nadere afbakening onderzoek, probleemstelling.....	10
1.5 Toelichting op de probleemstelling	13
1.6 Plan van behandeling.....	15
2 Het recht op privacy als grondrecht.....	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Grondslag en samenhang.....	19
2.3 Definitie en rechtsaanspraken	21
2.4 De WPR in grondrechtelijk perspectief.....	23
2.5 Botsing van grondrechten	27
3 De voorgeschiedenis van de WPR	31
3.1 De WPR als resultaat van publiek debat en nationale rechtsontwikkeling	31
3.2 Privacybescherming: continuïteit en vernieuwing.....	31
3.3 De uitbouw van de verzorgingsstaat	34
3.4 Modernisering informatievoorziening overheid	36
3.5 De volkstelling	38
3.6 Een nieuwe aanpak.....	41
3.7 Tussenconclusie	44
3.8 De adviezen van de Staatscommissie	46
3.9 Doorwerking adviezen Staatscommissie.....	50
4 Parallele regelingen en jurisprudentie.....	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Nieuwe regelingen.....	53
4.3 Rechtsontwikkeling door rechtspraak	55
4.3.1 Jurisprudentie Hoge Raad	55
4.3.2 Jurisprudentie Afdeling rechtspraak Raad van State.....	59
4.3.3 Lagere rechtspraak.....	61
4.3.4 Ambtenarenrechtspraak	62
4.4 Tussenconclusie	63
4.5 Continuïteit in specifieke rechtsvorming na 1 juli 1989	63
4.5.1 Regelingscomplexen en clustering van privacy-jurisprudentie.....	64

4.5.2	Effecten van het bestaande stelsel in de jurisprudentie.....	72
4.6	Bevindingen en conclusies	79
5	De ontwikkeling van norm en regelingssystematiek.....	81
5.1	Inleiding	81
5.2	Het systeem van zelfregulering in de Wet persoonsregistraties	81
5.3	Wettelijke normstelling en zelfregulering, ideeënvorming en uitwerking.....	83
5.3.1	Het Interimrapport van de Staatscommissie.....	83
5.3.2	Het Eindrapport van de Staatscommissie	84
5.4	Zelfregulering als interim-voorziening.....	88
5.4.1	Aanwijzingen van de Minister-President	88
5.4.2	Gemeentelijke en provinciale privacy-verordeningen	90
5.4.3	Overige voorzieningen in de publieke sector.....	91
5.4.4	Zelfregulering in de particuliere sector	91
5.5	Het Wetsontwerp op de persoonsregistraties van 1981	91
5.6	Tijdelijke wet aanmelding geautomatiseerde persoonsregistraties	94
5.7	De invloed van de dereguleringsstudies.....	95
5.8	De Wet persoonsregistraties als nieuwe start.....	96
5.9	Effecten van wetsgeschiedenis en tijdsduur op de functionaliteit van de WPR	98
6	De gedragscode als collectieve zelfregulering.....	105
6.1	Algemeen	105
6.2	Weergave van het wettelijk regime	106
6.3	Goedgekeurde, niet-goedgekeurde en in behandeling zijnde gedragscodes	107
6.4	De door de Registratiekamer goedgekeurde gedragscodes naar inhoud, functie en betekenis binnen de sector	108
6.4.1	OAWS-Privacy Code met inbegrip van het modelreglement van de Organisatie voor adviesbureaus voor werving en selectie (OAWS).....	109
6.4.2	COSMO gedragscode persoonsregistraties van de COSMO Branchevereniging voor Informatietechnologie	111
6.4.3	VOI-gedragscode persoonsregistraties van de Vereniging van Onderzoek Instituten (VOI)	116
6.4.4	Privacy-gedragscode markt- en opinieonderzoek van de Vereniging van Marktonderzoekbureaus en de Nederlandse Vereniging van Marktonderzoekers (VMO en NVvM)	121
6.4.5	Privacy-Gedragscode van het Direct Marketing Instituut Nederland (DMIN)	123
6.4.6	Nefarma-Privacy-Gedragsregels van de Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie (Nefarma).....	135
6.4.7	FIDIN-privacygedragsregels van de Vereniging van Fabrikanten en Importeurs van Diergeneesmiddelen in Nederland (FIDIN).....	139
6.4.8	Gedragscode Nederlandse Postorderbond inzake de Wet Persoonsregistraties van de Nederlandse Postorderbond	140

6.4.9	Gedragscode Nederlandse Vereniging van handelsinformatiebureaus van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus (NVH).....	143
6.5	Per 1 juli 1995 nog bij de Registratiekamer in behandeling zijnde gedragscodes	149
6.5.1	Privacy-gedragscode voor het bankwezen van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)	149
	Organisatie en reglementering van het Bureau Krediet Registratie	168
6.5.2	Gedragscode Persoonsregistraties Verzekeringsbedrijf van het Verbond van Verzekeraars in Nederland.....	175
6.5.3	Gedragscode NOTU inzake Wet Persoonsregistraties van de Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers (NOTU)	183
6.5.4	ABU gedragscode persoonsregistraties van de Algemene Bond Uitzendondernemingen/ABU	187
6.5.5	FENIT Privacycode.....	189
6.5.6	Goed Gedrag, Gedragscode Gezondheidsonderzoek van de Federatie van medisch-wetenschappelijke verenigingen (FMWV)	191
6.6	Geweigerde goedkeuring, niet gevolgd door voortzetting van de procedure.....	193
6.6.1	Privacyregeling voor personeelsinformatiesystemen in het katholiek primair onderwijs van Vereniging van Schoolbesturen voor Katholiek Basis- en Speciaal Onderwijs (Bond KBO)	194
6.7	Bevindingen en conclusies	196
7	De gedragscode nader geanalyseerd.....	205
7.1	Inleiding	205
7.2	De gedragscode in het systeem van de WPR.....	206
7.3	De doorwerking van de Algemene wet bestuursrecht.....	209
7.4	De functie van de gedragscode volgens betrokkenen	218
7.5	Sectorafbakening en toepassingsgebied	223
7.6	Toetsingsprocedure.....	231
7.7	Inhoud van de gedragscode	235
7.8	Betrokkenheid van belanghebbenden	238
7.9	Goedkeuringsbeleid van de Registratiekamer.....	246
7.10	Kenbaarheid	252
7.11	De Europeesrechtelijke dimensie van de gedragscode.....	253
7.12	Rechtsbescherming	256
7.13	De regelingsbevoegdheid van de Kroon ex art. 16 WPR	258
7.14	Bevindingen en conclusies	259
8	De WPR-gedragscode in relatie tot het algemeen wetgevingsbeleid	267
8.1	Inleiding	267
8.2	Denkbeelden over zelfregulering in wetgevingsleer en -beleid	269
8.2.1	De theoretische inzichten van Gunther Teubner	269
8.2.2	Zelfregulering in de wetgevingstheorie	272

8.3	Geconditioneerde zelfregulering als regelingsvariant	279
8.4	De WPR en de keuze voor zelfregulering	288
8.5	Voor- en nadelen van het zelfreguleringsconcept.....	292
8.5.1	Risico's van zelfregulering als uitvoeringsregeling	292
8.5.2	Voordelen van zelfregulering via gedragscodes.....	295
8.5.3	Voor- en nadelen van zelfregulering in de literatuur, een vergelijking tussen theorie en praktijk.....	297
8.6	Bevindingen en conclusies	298
9	Het Besluit genormeerde vrijstelling.....	307
9.1	Inleiding	307
9.2	Het wettelijk regime	307
9.3	De inrichting	309
9.4	De methode van normstelling.....	310
9.5	Standaardregimes naar vorm en inhoud	312
9.6	Het BGV en de materiële bepalingen in de WPR.....	318
9.7	De sanctionering van het BGV	321
9.8	De effecten van het BGV	322
9.9	Het aanmeldingsregime in de ontwerp-EG Richtlijn	325
9.10	Bevindingen en conclusies	327
10	Differentiatie in WPR en Afbakeningsbesluit.....	331
10.1	Algemeen	331
10.2	Het afbakeningsregime in WPR en Afbakeningsbesluit.....	332
10.3	Art. 17 aanhef en sub a WPR nader uitgewerkt	334
10.3.1	De betekenis van het begrip openbaar lichaam.....	334
10.3.2	De betekenis van het element “ressorteren onder”	337
10.3.3	Uitleg en toepassing door de Registratiekamer.....	345
10.4	Het Afbakeningsbesluit, inhoud en werking.....	352
10.5	De uitleg van het Afbakeningsbesluit door de Registratiekamer.....	357
10.6	Kwantitatieve gegevens omtrent de effectiviteit van het Afbakeningsbesluit	359
10.7	De ontwerp-EG Richtlijn en de differentiatie in sectoren	363
10.8	Bevindingen en conclusies	365
11	Houderschap en zelfregulering.....	369
11.1	Inleiding	369
11.2	Houderschap in ontwikkelingsperspectief.....	370
11.2.1	Het houderschap in de visie van de Staatscommissie.....	371
11.2.2	Het houderschap in het Wetsontwerp van 1981	372
11.2.3	Het houderschap in de WPR.....	372
11.2.4	De Privacy-Aanwijzingen van 1975.....	375

11.2.5	Conclusies op basis van de wetsgeschiedenis	376
11.3	Het karakter van de WPR in relatie tot de hoofdgebieden van het positieve recht...	378
11.4	Functie en betekenis van het houderschap in het systeem van de wet.....	381
11.5	Het houderschap in verdragsrechtelijk perspectief.....	382
11.6	Houderschap en zelfregulering.....	384
11.7	De organisatie van de houder.....	389
11.8	Het beleid van de Registratiekamer	392
11.9	Het houderschap in de literatuur	400
11.10	De structuur van regulering in de uitvoeringspraktijk	407
11.11	De gevolgen voor de geregistreerde	410
11.12	Het houderschap in cijfers, een kwantitatieve analyse.....	411
11.13	Bevindingen en conclusies	414
12	De reglements-, formulier- en aanmeldingsplicht.....	421
12.1	Inleiding	421
12.2	Het wettelijk regime	422
12.3	De infrastructuur	423
12.4	Zeggenschap en verantwoordelijkheid.....	425
12.5	Sancties op niet-naleving van de aanmeldingsplicht.....	425
12.6	De invoeringsfase	428
12.7	Acceptatie en verwerking van aanmeldingsformulieren.....	431
12.8	Aard en functie van het aanmeldingenbestand.....	434
12.9	De inbreng van branche-, beroeps- en koepelorganisaties	436
12.10	Het handhavingsbeleid van de Registratiekamer.....	437
12.11	De aanmeldingsplicht onder het regime van de ontwerp-Richtlijn.....	440
12.12	Bevindingen en conclusies	442
13	De naleving van de aanmeldingsplicht in kwantiteit en kwaliteit.....	447
13.1	Inleiding	447
13.2	Aanmeldingen in de tijd.....	448
13.3	Conclusies op basis van het aantal aanmeldingen	449
13.4	Aanmeldingen per houder.....	450
13.5	De aanmelding van wijzigingen en opheffingen.....	453
13.6	Aanmeldingen in de overheidssector	455
13.7	Aanmeldingen in de particuliere sector.....	457
13.8	Aanmeldingen uit sectoren met een gedragscode	458
13.9	Aanmeldingen naar type persoonsregistratie	459
13.10	Differentiatie naar de aard van de gegevensverwerking.....	460
13.11	De kwaliteit van de zelfregulering.....	461
13.12	Bevindingen en conclusies	463

14 Uitvoeringsregelingen, handhaving en alternatieven	467
14.1 Inleiding	467
14.2 Gegevensbesluit en aanmeldingsformulieren.....	467
14.3 De werking van het Bekendmakingsbesluit	469
14.3.1 Algemeen	469
14.3.2 Aanvullende verplichtingen in gemeentelijke en provinciale verordeningen.....	472
14.3.3 De naleving van wet en Besluit	473
14.3.4 Conclusies en aanbevelingen	476
14.4 Het modelreglement in de WPolR als alternatief	478
14.4.1 Het modelreglement als methode van zelfregulering	478
14.4.2 Ervaringen met de reglements- en aanmeldingsplicht.....	479
14.4.3 Neveneffecten van de inzet van modelreglementen.....	482
15 De juridische dimensie van de zelfreguleringsverplichting	487
15.1 Algemeen	487
15.2 De functies van de reglements- en formulierplicht.....	488
15.3 Zelfregulering als geconditioneerde regelingsverplichting.....	489
15.4 De reglements- en formulierplicht als zelfregulering.....	490
15.5 Schakeling van wettelijke normstelling en zelfregulering.....	493
15.5.1 Koppeling van normstelling in het systeem van de WPR.....	493
15.5.2 De uitvoeringspraktijk	495
15.5.3 Het doelbindingscriterium in het beleid van de Registratiekamer	498
15.6 De reikwijdte van de zelfreguleringsplicht	505
15.6.1 De invulling van het begrip persoonsregistratie	506
15.6.2 De betekenis van de begrippen gegevensverwerking en gegevensbestand in de ontwerp-Richtlijn.....	522
15.6.3 De nadere concretisering van het begrip persoonsgegevens	524
15.7 De zelfreguleringsplicht in de ontwerp-Richtlijn	541
15.8 Bevindingen en conclusies	544
16 Conclusies en aanbevelingen.....	551
16.1 Inleiding	551
16.2 De gedragscode ex art. 15 WPR.....	551
16.3 De werking van het Besluit genormeerde vrijstelling	554
16.4 De infrastructuur van de meldings- en zelfreguleringsplicht.....	555
16.5 De naleving van de meldings- en zelfreguleringsplicht	560
16.6 De evaluatie van de meldings- en zelfreguleringsplicht	561
16.7 De werking van de Wet persoonsregistraties	564
16.8 Slotbeschouwing.....	569
Summary	571

1. Introduction	571
2. History of WPR development.....	571
3. Structure of the WPR	572
4. Experiences with the system of self-regulation by sector.....	572
5. Function of the Decree on Conditional Exemption	574
6. Function of the obligation of notification and self-regulation.....	574
7. Function of the WPR's structural components	576
8. Main recommendations	579
Zakenregister	581
Personenregister	589

9 Het Besluit genormeerde vrijstelling

9.1 Inleiding

De Wet persoonsregistraties kent een systeem van gelede normstelling. De in de wet globaal geformuleerde materiële normen, in het bijzonder de artt. 4 t/m 6, 8, 11 t/m 14 en 18, worden in een aantal stappen nader verbijzonderd. Het laatste element in deze regelingsketen is de normstelling op het niveau van de afzonderlijke persoonsregistratie. De wet voorziet hiertoe in een tweetal alternatieven: (a) de gelding op uitvoeringsniveau van een typegebonden standaardregime in het Besluit genormeerde vrijstelling (BGV) en (b) zelfregulering door middel van een bij de Registratiekamer aangemeld reglement of ingezonden formulier van aanmelding. Deze zelfreguleringsverplichting is eerst van toepassing indien het BGV niet in een toepasselijk standaardregime voor de betreffende persoonsregistratie voorziet.

Dit is het eerste van een zevental hoofdstukken over de normering van persoonsregistraties op uitvoeringsniveau. Zes ervan betreffen de verschillende elementen van de WPR-zelfreguleringsverplichting en de wijze waarop deze in de informatiepraktijk is geëffectueerd¹¹⁰². In dit hoofdstuk staat de inhoud en werking van het Besluit genormeerde vrijstelling centraal en daarmee de vraag naar de ervaringen met deze vorm van gedetailleerde informatiesturing via algemeen verbindende voorschriften.

Dit hoofdstuk bestaat uit de volgende onderdelen. In paragraaf 9.2 is een beschrijving van het wettelijk regime opgenomen. De inrichting van het BGV, met name de selectie van aldus genormeerde typen persoonsregistraties, komt in paragraaf 9.3 aan de orde, terwijl de methode van normstelling in paragraaf 9.4 wordt besproken. In de hierbij aansluitende paragraaf 9.5 vindt een verdergaande verdieping plaats naar vorm, inhoud en vergelijkbaarheid van de verschillende standaardregimes. De relatie tussen de WPR en het BGV als typegebonden uitvoeringsregeling is het onderwerp van paragraaf 9.6; de sanctionering van het BGV vormt in paragraaf 9.7 een afzonderlijk punt van aandacht. In paragraaf 9.8 worden de ervaringen met het BGV in de uitvoeringspraktijk besproken, resulterend in bouwstenen voor nadien te formuleren conclusies omtrent de effectiviteit van het BGV. De naar verwachting eind 1995 vast te stellen EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens zal de regelingsautonomie van de lidstaten aanmerkelijk inperken. Dat geldt ook voor het aanmeldingsregime. Om de bandbreedte van de aan de wetgever gelaten beleidsruimte te bepalen, is in paragraaf 9.9 een samenvatting opgenomen van de aanmeldingsregeling in de tekst van het gemeenschappelijk standpunt. In de afsluitende paragraaf 9.10, bevindingen en conclusies, komen alle draden samen, uitmondend in enkele aanbevelingen.

9.2 Het wettelijk regime

Art. 22 van de WPR bepaalt, dat persoonsregistraties in de overheidssector, die voldoen aan nader bij AMvB te stellen eisen, zijn vrijgesteld van de reglements- en aanmeldingsplicht in art. 19¹¹⁰³. De wet noemt een zestal typen registraties waarvoor een dergelijke regeling moet worden

¹¹⁰² De volgende hoofdstukken zijn als volgt ingedeeld. De hoofdstukken 10 en 11 hebben een inleidend karakter. Hierin worden respectievelijk besproken: (a) de differentiatie-criteria tussen de openbare en de particuliere sector, beslissend voor zowel het toepasselijke materiële als het procedurele regime, en (b) de concretisering van het wettelijke begrip houderschap, bepalend voor de vraag wie zelfreguleringsplichtig is. In hoofdstuk 12 wordt de reglements-, formulier- en aanmeldingsplicht naar inhoud, vorm en nadere aankleding besproken, terwijl de naleving ervan – zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin – het onderwerp vormt van hoofdstuk 13. In hoofdstuk 14 komen de overige uitvoeringsregelingen aan bod, evenals de handhaving van en de alternatieven voor het wettelijk systeem. De juridische dimensie van de zelfregulering, met name de effectiviteit ervan, vormt tenslotte het onderwerp van hoofdstuk 14.

¹¹⁰³ Vgl. de regeling in de artt. 3a en 3b Drank- en Horecawet (Stb. 1991, 54) betreffende de bestrijding van paracommerciële activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve en godsdienstige/levensbeschouwelijke (non profit-)organisaties. De regelingsalternatieven zijn hier: (a) specifieke, door burgemeester en wethouders aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen en (b) de gelding van een zelfreguleringsvoorziening op bedrijfstakniveau. Zie S.R. Formsma,

gerealiseerd en biedt voorts de mogelijkheid om dit aantal uit te breiden. Art. 27 voorziet in vergelijkbare regeling voor persoonsregistraties in de particuliere sector.

Naar uit de wetsgeschiedenis blijkt werd aldus beoogd, een zeker evenwicht te creëren tussen de normering van afzonderlijke persoonsregistraties via algemeen verbindende voorschriften en op basis van zelfregulering. Zelfwerking stond hierbij voorop. Door het qua normstelling standaardiseren van de doelgroep¹¹⁰⁴: de categorieën typische doorsnee-registraties met bekendheid bij de geregistreerden, zou de reglements- en formulierplicht gereserveerd kunnen blijven voor persoonsregistraties die bijzondere aandacht in de vorm van geïndividualiseerde regulering behoeven. Om die reden werd de beoogde reglements- en formuliervervangende AMvB gemotiveerd als instrument van deregulering, gericht op vermijding van administratieve rompslomp en lastenbeperking voor overheid en bedrijfsleven¹¹⁰⁵. Op deze wijze dacht men ten minste de meerderheid van de persoonsregistraties van een nadere regeling op uitvoeringsniveau te kunnen voorzien¹¹⁰⁶.

Uitgangspunt was derhalve, dat de reglements- en formulierplicht beperkt zou moeten blijven tot een groep registraties die uit een oogpunt van gevaarstelling voor de persoonlijke levenssfeer¹¹⁰⁷, een geïndividualiseerde aanpak op uitvoeringsniveau vereisen¹¹⁰⁸. Hoewel het facultatieve karakter van de beoogde standaardregimes in de toelichting is benadrukt – de registratiehouder blijft immers bevoegd om zelfregulering te prefereren – is de regeling niettemin sturend van opzet. In de toelichting is de nadruk op het facilitaire karakter van deze voorziening gekoppeld aan de normatieve dimensie ervan: de noodzaak om een bijzondere reden te hebben om af te wijken van de in de AMvB geformuleerde standaard, zowel wat betreft de inrichting van de gegevensverzameling ten aanzien van de daarop van toepassing zijnde gebruiksvoorschriften¹¹⁰⁹. Aldus kreeg dit uitvoeringsbesluit een belangrijke normerende functie voor de praktijk van de informatievoorziening toebedacht. Materieel komt deze benadering immers neer op een aanscherping van de “bewijslast” van de registratiehouder. Deze benadering spoort met de visie

Paracommercialisme en zelfregulering in de Drank- en Horecawet en D.W.P. Ruiter, Zelfregulering in de Drank- en Horecawet in: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.), *Reflecties op reflexief recht*, Zwolle 1992, resp. pp. 111 en 125 e.v.

¹¹⁰⁴ De toelichting op het BGV omschrijft de doelgroep als volgt: “De genormeerde vrijstelling is bedoeld voor eenvoudige, typische doorsnee-registraties: persoonsregistraties die veel voorkomen en daardoor een zeker standaard-karakter hebben, die betrekkelijk eenvoudig van opzet zijn en waarvan het bestaan en de werking bij de geregistreerden doorgaans wel bekend is. (...) De vrijstelling is in ieder geval niet bedoeld voor persoonsregistraties met een meer complexe structuur of waarin veel verschillende soorten van gegevens worden vastgelegd” (Stb. 1990, 16, pp. 19 en 20). Zie voorts MvT pp. 25 en 44, MvA p. 5 en NMvA EK p. 14 met overeenkomstige aanduidingen.

¹¹⁰⁵ Vgl. MvT p. 25, MvA pp. 5, 31 en 32 alsmede NMvA EK pp. 13 en 14. Zie ook de toelichting op het BGV, pp. 18, 22 en 28.

¹¹⁰⁶ Zie NMvA EK p. 14.

¹¹⁰⁷ Zie p. 25 MvT.

¹¹⁰⁸ De vraag doet zich voor of dit uitgangspunt wel juist is. Niet valt in te zien waarom zelfregulering uit een oogpunt van effectieve normatieve binding/legitimiteit zou moeten prevaleren boven regulering via algemeen verbindende voorschriften.

¹¹⁰⁹ Vgl. o.m. MvA p. 5: “Daardoor kan op den duur hopelijk worden bereikt, dat de reglementering van individuele persoonsregistraties dan wel het invullen van formulieren hiervoor, wordt beperkt tot die registraties die een bijzondere reden hebben om af te wijken van de in de algemene maatregel van bestuur neergelegde standaard.” Zie ook p. 21 MvT: “Voorts zijn in dit verband de artikelen 22 en 27 van betekenis (...) De krachtens die artikelen gestelde regels hebben dus voor de betrokken typen registraties in feite een belangrijke normerende werking, die uiteraard niet als zelfregulering is te beschouwen” alsmede MvA pp. 31 en 55.

in de MvA: de reglementsvervangende AMvB als instrument voor aanscherping van de wettelijke normen¹¹¹⁰.

Overigens kent de uitvoeringspraktijk nog een tweede methode van standaardisering: de opstelling van model-reglementen of model-aanmeldingsformulieren door koepel- en branche-organisaties als ondersteuning van hun leden bij het naleven van hun verplichtingen op grond van de WPR. De verschillen zijn echter onmiskenbaar. Zoals hierna nog zal worden uitgewerkt, zijn de meeste standaardreglementen in het BGV in vergelijking met de WPR restrictief van opzet en inhoud. Bij de opstelling van model-reglementen is dat dikwijls anders. Veeleer wordt dan gepoogd om alle (eventuele) gebruiksmodaliteiten in het model te vangen, zodat persoonsregistraties bij overneming van zo'n model, in relatie tot de feitelijke werking ervan, wel van een te ruime gebruiksregeling worden voorzien.

9.3 De inrichting

Het Besluit genormeerde vrijstelling (Stb. 1990, 16) telt in de uiteindelijke vorm 19 standaardregimes en een combinatie-voorziening¹¹¹¹. Achtereenvolgens kunnen de volgende categorieën regelingen worden onderscheiden:

1. leden- en abonnementenadministraties, waaronder ledenadministraties van kerken en andere genootschappen op geestelijke grondslag (artt. 2, 3 en 4);
2. personeels-, salaris- en pensioenadministraties, alsmede administraties betreffende uitkeringsaanspraken in verband met de beëindiging van een dienstverband (artt. 5 t/m 8);
3. administraties van leerlingen en studenten (art. 11);
4. administraties betreffende vergunningen, machtigingen of meldingen (art. 15);
5. gegevensbestanden voor wetenschappelijk onderzoek of statistiek (art. 18);
6. financiële administraties (artt. 9 en 10);
7. persoonsregistraties voor intern beheer, waaronder communicatiebestanden¹¹¹² (artt. 19 t/m 21);
8. archiefregistraties (artt. 12, 16 en 17);
9. door administratiekantoren voor derden gehouden persoonsregistraties (art. 14)¹¹¹³, alsmede
10. bepaalde combinatiebestanden (art. 13).

Het facultatieve karakter van de regeling is nog eens bevestigd in art. 22 BGV¹¹¹⁴. Een overigens passende standaardregeling is niet van toepassing, indien de houder uitdrukkelijk heeft geopteerd

¹¹¹⁰ Zie MvA p. 55: "In het algemeen deel van deze memorie wezen wij er reeds op, dat de schijn dat artikel 22 de toepasselijkheid van de wet zou beperken, vals is. Dit artikel is integendeel eerder een instrument voor aanscherping van de wettelijke normen....." Vgl. MvT p. 19 betreffende de sectorgewijze uitwerking van de materiële normen in de wet.

¹¹¹¹ Zie ook het uitvoerige advies van de Registratiekamer inzake het ontwerp-Besluit genormeerde vrijstelling van 6 november 1989.

¹¹¹² Dit bestand wordt in art. 21, tweede lid, BGV als volgt gedefinieerd: "In de registratie worden geen andere persoonsgegevens opgenomen dan naam, voornamen, voorletters, titulatuur, geslacht, adres, postcode, woonplaats, functie, zakelijk adres, telefoonnummer en soortgelijke aanduidingen benodigd voor de telecommunicatie als bedoeld in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (Stb. 1988, 520)." Naar uit het derde lid van dit artikel blijkt, mag deze informatie niet gekleurd zijn door de doelstelling van de persoonsregistratie, immers de opneming in een dergelijke registratie mag niet tot het ontstaan van gevoelige informatie leiden.

¹¹¹³ Op de keper beschouwd gaat het hier niet om een standaard-regime, maar om enkele aanvullende vereisten, zoals de verplichting tot logische scheiding van ten behoeve van derden gehouden persoonsregistraties.

¹¹¹⁴ Deze bepaling is opgenomen op uitdrukkelijk advies van de Registratiekamer.

voor zelfregulering, blijkend uit vaststelling en aanmelding bij de Registratiekamer van een reglement of inzending van een formulier van aanmelding. Is dat niet het geval dan neemt de Registratiekamer aan, dat de houder uitgaat van de gelding van een BGV-standaardregime. De in concreto meest voor de hand liggende standaard-regeling vormt dan het toetsingskader.

Bij besluit van 31 maart 1995, (Stb. 1995, 197) is het BGV op enkele onderdelen – de artt. 3, 5, 11, 12 en 15 – gewijzigd en aangevuld. De belangrijkste aanpassingen betreffen het toestaan van een annexe registratie van gezinsleden in kerkelijke ledenadministraties ten behoeve van pastorale doeleinden (art. 3, derde lid, nieuw)¹¹¹⁵ en het mogelijk maken van informatieverstrekking uit personeelsregistraties ten behoeve van de kandidaatstelling voor en verkiezing van medezeggenschapsorganen zoals de ondernemingsraad (art. 5, derde en zevende lid, nieuw).

De Registratiekamer heeft voorts nog geadviseerd¹¹¹⁶ om het BGV aan te vullen met afzonderlijke voorzieningen voor: (a) aandeelhoudersregisters ingevolge de artt. 85 en 194 van Boek 2 BW, (b) bezoekersadministraties en (c) toegangscontrole-administraties¹¹¹⁷. Van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties/RCO heeft de minister van Justitie bij brief van 14 december 1994 het verzoek gekregen om het BGV uit te breiden met een afzonderlijke regeling voor sollicitantenadministraties, bezoekers- en toegangsregistraties. Tevens is verzocht art. 10 BGV in die zin te wijzigen, dat informatie omtrent betalingservaringen (handelsinformatie) zowel in financiële administraties mag worden geregistreerd¹¹¹⁸, als daaruit verstrekt. Het RCO pleit bovendien nog voor een uitdrukkelijke opneming in het BGV van de in de Arbowet verplichte ongevallenregistratie¹¹¹⁹. Deze voorstellen zijn echter niet betrokken bij de voorliggende wijziging van het BGV. Het is echter de bedoeling om, in aansluiting op het eerste, nog een tweede wijzigingsbesluit te effectueren, waarin deze voorstellen aan de orde kunnen komen.

9.4 De methode van normstelling

Het BGV voorziet in een 18-tal typegebonden regelingen, variërend van vrijwel volledig uitgewerkte standaardregimes volgens het patroon van art. 20 WPR tot minimaal genormeerde gegevensverzamelingen, zoals de regeling voor communicatiebestanden. De gevolgde methode gaat uit van een combinatie van type-aanduidingen en als nadere voorwaarden fungerende voorschriften. Of de vrijstelling van de reglements- of formulierplicht van toepassing is, is afhankelijk van de vraag of de persoonsregistratie in kwestie, qua inhoud en werking, correspondeert met de betreffende norm in het BGV.

¹¹¹⁵ Zie de vergelijkbare regeling in art. 2, tweede lid, Besluit gevoelige gegevens (Stb. 1993, 158).

¹¹¹⁶ Zie de ambtshalve adviezen van de Registratiekamer van resp. 17 februari 1993 (kenmerk 92.E.115) en 1 december 1993 (kenmerk 93.E.118.02).

¹¹¹⁷ Eerder had de Registratiekamer de Koninklijke Notariële Broederschap en de Nederlandse Orde van Advocaten bericht geen aanleiding te zien om een bijzonder regime voor notariaat en advocatuur in het BGV bij de minister van Justitie te bepleiten. Deze weigeringsbeslissing werd gemotiveerd met een verwijzing naar het ontbreken van een voldoende karakteristiek informatiepatroon. Tevens werd de omstandigheid ingeroepen dat de wettelijke regeling binnen afzienbare tijd gewijzigd zal worden. De Kamer vond het derhalve niet opportuun om vooruitlopend op een integrale afweging, nog tot een ingrijpende wijziging van het BGV in de vorm van nieuwe standaardregimes te adviseren. Zie brieven van 26 februari en 12 juni 1992 (kenmerk 90.E.215 e.a.).

¹¹¹⁸ Dit verzoek hangt samen met een door de Registratiekamer bij de goedkeuring van de gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus gedane toezegging. Bij brief van 30 juni 1993 (kenmerk 91.D.015) is de NVH bericht, dat de Kamer bereid zou zijn om inzake een dergelijke aanvulling van art. 10 BGV de minister van Justitie positief te adviseren, mits het belang van de beschikbaarheid van handelsinformatie door het gezamenlijke bedrijfsleven als collectief belang bij de Registratiekamer zou worden geëxpliciteerd.

¹¹¹⁹ Vgl. de wijziging van art. 9 van de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1994, 441), de invoering van de verplichting van de werkgever om arbeidsongevallen te rapporteren aan de minister van SZW (het districtshoofd van de Arbeidsinspectie). Voor werkgevers gold reeds een registratieverplichting van arbeidsongevallen, die voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van meer dan 3 werkdagen.

In het licht van het voorgaande verdient de toelichting op de verhouding van het BGV en de wet zelf nadere aandacht, met name op het punt van de relatie tussen de globale materiële wettelijke normen en de als uitwerking hiervan verbijzonderde BGV-voorschriften. Het uitgangspunt hierin is, dat toepasselijkheid van een vrijstellingsregime in het BGV slechts de reglements- of formulierplicht opheft (artt. 19 of 24 en 25) zodat de overige bepalingen van de WPR onverkort op de “vrijgestelde” persoonsregistratie van toepassing blijven. Dat geldt derhalve niet alleen voor de wettelijke bepalingen waaromtrent het standaardregime niet in een nadere uitwerking voorziet, maar ook voor de wel hierin geconcretiseerde wettelijke normen, met name de artt. 4 t/m 6, partieel art. 11, eerste lid, alsmede art. 14 WPR. De voorschriften in het BGV worden in de toelichting aangemerkt als normatieve buitengrenzen¹¹²⁰. De materiële wettelijke normen kunnen derhalve volgens de toelichting in concreto alsnog tot een bijstelling in restrictieve zin verplichten. De uitvoeringspraktijk is overigens een andere. Weliswaar heeft de Registratiekamer de regelingen in het BGV steeds in wetsconforme zin geïnterpreteerd, met inbegrip van het Besluit gevoelige gegevens. Een bewuste afwijking van een BGV-regime met een beroep op de wet heeft zich daarentegen niet voorgedaan.

Deze hiervoor weergegeven uitleg in de toelichting lijkt te zijn ingegeven door het ontbreken van onderscheid tussen de beperkings- en voorschriftenfunctie van het BGV. Zie ook hierna. De toelichting wekt de indruk, uitsluitend oog te hebben voor het vrijstellingselement in de voorschriften, in tegenstelling tot de tweede functie ervan, te weten het stellen van gedragsnormen als typegebonden concretisering van de wet. De registratiehouder moet kunnen afgaan op de BGV-norm, voor zover deze is aan te merken als een voldoende geconcretiseerde WPR-norm. Over het geheel genomen voldoen de standaardregimes aan dit vereiste. Dat de interpretatie van de BGV-normen systeemconform, dat wil zeggen mede tegen de achtergrond van doel en strekking van de wet en de overige uitvoeringsregelingen moet geschieden, spreekt voor zich. Anderzijds kan worden betoogd, dat onder omstandigheden aan de typegebonden voorzieningen in het BGV interpretatie-argumenten kunnen worden ontleend voor de duiding van de open WPR-normen¹¹²¹. De Registratiekamer gaat zelfs zover, dat aan het BGV-regime een argument wordt ontleend voor een meer restrictieve uitleg van art. 14 WPR¹¹²². In die zin is er sprake van wederzijdse reflexwerking.

¹¹²⁰ Zie in het bijzonder p. 20 van de toelichting: “Een duidelijk voorbeeld van een geval waarin de materiële normen in de WPR van invloed zijn op een vrijgestelde persoonsregistratie, is het volgende. Artikel 2, zesde lid, van het besluit, bevat onder meer de regel dat gegevens over ex-leden gedurende ten hoogste twee jaren in de ledenadministratie bewaard kunnen blijven. (...) Dat neemt niet weg dat uit artikel 5, eerste lid, van de wet, kan voortvloeien dat bepaalde gegevens op een eerder tijdstip uit de registratie dienen te worden verwijderd.”

¹¹²¹ Zo bepaalt het derde lid, sub e van art. 10 BGV, handelend over administraties van afnemers en leveranciers, dat het verlenen van medewerking aan de heffing en invordering van gemeentelijke en waterschapsbelastingen, voor zover dat op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit besluit gebruikelijk was, als vorm van gebruik is toegestaan. Deze “nutsvoorziening” impliceert, dat een dergelijke gegevensverstrekking ten behoeve van de actualisering van in het bijzonder gemeentelijke bestanden als passend in het licht van de WPR is beoordeeld. Vgl. ook art. 5, zesde lid, sub i, dat gegevensverstrekking aan derden toelaat, onder meer voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de overgang van betrokkene naar of diens tijdelijke tewerkstelling bij een ander onderdeel van het concern waartoe de houder behoort. Hieruit kan een extra argument worden geput voor het houderschap van dochtermaatschappijen, in tegenstelling tot het concern.

¹¹²² De casus was als volgt. De Bankgirocentrale levert maandelijks aan de Belastingdienst een tape met gegevens omtrent opgeheven en gewijzigde rekeningnummers. Op basis hiervan wordt het bestand van rekeningnummers bij de Belastingdienst actueel en betrouwbaar gehouden. De banken waren van mening, dat art. 11 WPR een dergelijke gegevensverstrekking niet zou toelaten; deze kon immers niet uit het doel van de cliëntenregistratie worden afgeleid. De vraag was derhalve of art. 14 WPR als grondslag voor deze gegevensverstrekking zou kunnen dienen. In deze context stond derhalve de vraag centraal of een bankrekeningnummer mag worden beschouwd als een voor communicatie bestemd gegeven. De conclusie van de Kamer is negatief, onder meer gemotiveerd met een verwijzing naar het BGV: “Indicatief voor de uitleg van artikel 14 WPR is ook artikel 22 WPR juncto artikel 21 van het Besluit Genormeerde Vrijstelling (...).” Zie de brief aan de Nederlandse Vereniging van Banken van 6 februari 1995, dossiernr. 94.V.187.

Dat de van een BGV-standaardregime gebruikmakende registratiehouder tot complementaire – zij het niet rechtens bindende – “zelfregulering” verplicht is, geldt in ieder geval voor de categorie van niet nader, dan wel globaal in het BGV uitgewerkte wettelijke verplichtingen. Zie de artt. 15 en 19 t/m 21 van het Besluit. Echter ook overigens moet de registratiehouder nadere voorzieningen van inhoudelijke, organisatorische en technische aard treffen¹¹²³. Dit betreft in het bijzonder de voorzieningen inzake de wettelijk vereiste incidentele belangenafweging (artt. 11, tweede en derde lid, 18, derde lid en de artt. 28 en 30 t/m 32), de concretisering van de beveiligingsverplichting (art. 8) en de organisatorische doorwerking van de toepasselijke voorschriften in het BGV. Ook indien van een vrijstellingsregime gebruik wordt gemaakt, is de registratiehouder derhalve bij een adequate naleving van de WPR tot nadere/aanvullende regeling verplicht, vooral in de vorm van interne aanwijzingen c.q. instructies. De verplichting tot het treffen van een verdergaande voorziening kan zelfs uitdrukkelijk in het BGV zijn voorgeschreven. In een aantal gevallen verplicht het standaardregime tot een nadere regeling, met name de aan belanghebbenden bekend te maken schriftelijke aanwijzing van personen met rechtstreekse toegang tot de registratie.

9.5 Standaardregimes naar vorm en inhoud

De in het BGV geformuleerde standaardregimes zijn zowel van toepassing op overeenkomstige typen persoonsregistraties in de overheidssector als op die in de particuliere sector. De wettelijke differentiatie in normstelling tussen beide sectoren werkt hierin niet expliciet door in de vorm van gescheiden regimes. In de uitwerking van de toegelaten gegevensopslag is echter veelal het noodzakelijkheidsbeginsel opgenomen en als toetsingscriterium gekoppeld aan een doelelement. In deze gevallen is het normatieve kader voor de particuliere sector derhalve aangescherpt tot het voor de overheidssector geldende regime. Ook de verstrekkingnorm: “voor zover zulks voortvloeit uit het doel van de registratie” in art. 11, eerste lid, is in het BGV aangescherpt. Consequent is deze norm “vertaald” in de zinsnede: “voor zover zulks noodzakelijk is met het oog op”, in combinatie met een reeks gedetailleerde doelcriteria.

Wel bevat het besluit enkele standaardregimes die meer specifiek op taken in de overheidssector zijn toegesneden (artt. 11 en 15). Een tweetal artikelen kent specifieke, op de overheidssector toegesneden beperkende (art. 9) en verruimende (art. 10) bepalingen.

De typegebonden regelingen in het BGV volgen tot op zekere hoogte de verplicht in een reglement te beschrijven onderwerpen (art. 20 WPR). Zo zijn doelgebonden voorschriften opgenomen betreffende categorieën van geregistreerden, ten hoogste op te nemen persoonsgegevens, het interne gegevensgebruik, toegestane derdenverstrekkingen en bewaartermijnen. Bepalingen omtrent de wijze van informatieverkrijging, koppelingen en andere verstrekkingsmodaliteiten ontbreken, evenals bepalingen inzake het beheer van de registratie. Het spreekt voor zich dat regelingen van meer organisatorische aard, zoals de wijze waarop geregistreerden hun rechten kunnen uitoefenen, niet in het BGV passen.

Een doelomschrijving als koepelnorm voor de persoonsregistratie als geheel ontbreekt. Deze is echter af te leiden uit de typeaanduiding in combinatie met de in de afzonderlijke

¹¹²³ Ook komt het voor, dat wel een privacyreglement is opgesteld en intern als maatgevende gebruiksregeling is verspreid, een dergelijk reglement met een beroep op een vrijstellingsregime in het BGV echter bewust niet bij de Registratiekamer is aangemeld. De volgende casus vormt hiervan een voorbeeld. De vraagstelling aan de Registratiekamer betrof de rechtmatigheid van een elektronische adresgids, een zgn. directory service ter ondersteuning van het e-mail verkeer op het UT-net, Surfnets en Internet door en met medewerkers en studenten van de Universiteit Twente. De Registratiekamer stemde niet met het omtrent aanmelding ingenomen standpunt in. De betreffende directory service werd ontleend aan vier bronregistraties, die op hun beurt, wegens niet aanmelding, onderworpen werden geacht aan een corresponderend BGV regime. Omdat deze standaardregelingen niet in gegevensverstrekking voor dergelijke doeleinden voorziet, zou de opname van de informatie in de directory service onrechtmatig hebben plaatsgevonden. Deze nieuwe dienst impliceert derhalve, dat de bronregistraties alsnog gereguleerd moeten worden. Zie de brief van de Registratiekamer van 5 januari 1995, dossiernr. 94.V.161.01.

standaardregimes geformuleerde doelcriteria inzake de vastlegging, het gebruik en de verstrekking aan derden van persoonsgegevens¹¹²⁴. Het BGV hanteert derhalve een andere systematiek dan de wet zelf. Voorziet de laatste in de formulering van een doel, dat – mits rechtmatig – de persoonsregistratie als zodanig legitimeert en voorts als toetsingskader fungeert bij de beoordeling op rechtmatigheid van de werking ervan, het BGV detailleert daarentegen doelcriteria in relatie tot onderdelen van het informatieproces.

De regeling van de personeelsadministratie in art. 5 is een belangrijke illustratie van het voorgaande. Het tweede lid bepaalt limitatief welke gegevens in deze persoonsregistratie opgenomen mogen zijn. Het derde lid heeft betrekking op het interne gegevensgebruik. Persoonsgegevens mogen slechts worden verstrekt aan personen die belast zijn met: “de leiding van de werkzaamheden van betrokkene, de behandeling van personeelszaken, de salarisadministratie, de administratie betreffende aanspraken op uitkeringen in verband met de beëindiging van een dienstverband, de opleiding, de bedrijfsmedische zorg, het bedrijfsmaatschappelijk werk, de interne controle en de bedrijfsbeveiliging, een en ander voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van hun taak”. In het vierde lid wordt de rechtstreekse toegang tot het informatiesysteem aan nadere voorwaarden onderworpen: het belast zijn met of leiding geven aan het bijhouden van de registratie danwel het schriftelijk als bevoegd door de registratiehouder zijn aangewezen. De daarop volgende bepaling betreffende gegevensverstrekking aan derden detailleert de doelverstrekking ingevolge art. 11, eerste lid, in niet minder dan 13 modaliteiten. Deze op de taak georiënteerde benadering van gegevensgebruik en -verstrekking correspondeert met de (sub)doelen van de persoonsregistratie als zodanig, immers door een limitatieve omschrijving van de toegelaten gebruiks- en verstrekkingdoelen, het geheel – de doelomschrijving als overall-norm – niet meer kan omvatten dan de som van de delen.

Door de limitatieve opsomming van ten hoogste vast te leggen gegevens, de gedifferentieerde uitwerking van het interne gebruiksregime, zowel taakgerelateerd als toegangsgeoriënteerd, in een aantal gevallen in combinatie met doelbinding op gegevensniveau, en aangevuld door een doelgebonden uitwerking van toegelaten derdenverstrekkingen, voorziet het BGV voor een reeks van persoonsregistraties in een sterk gedetailleerde uitvoeringsregeling. Op dit algemene patroon zijn slechts enkele uitzonderingen aanwijsbaar. Zo kennen de regimes voor interne beheersregistraties geen gebruiksbepalingen. De regeling voor communicatiebestanden in art. 21 volstaat zelfs met de opsomming van ten hoogste te registreren persoonsgegevens.

Soms zijn afzonderlijke bepalingen inzake gevoelige gegevens opgenomen. In enkele gevallen is de vastlegging van een bepaalde categorie gevoelige gegevens uitdrukkelijk toegestaan (art. 11)¹¹²⁵, danwel vloeit deze voort uit de aard van de registratie (art. 3). In andere gevallen is de opname van dit type gegevens daarentegen – direct of indirect – verboden (artt. 4, 5, 15 en 21). Kent het regime een verwijlsbepaling naar specifieke wetgeving, dan kan de vastlegging en het gebruik van (aanvullende) gevoelige gegevens alsnog zijn toegestaan. Op deze grondslag kunnen derhalve binnen de grenzen van het BGV op ruime(re) schaal gevoelige gegevens worden verwerkt, dan uit de bewoordingen ervan blijkt.

Een groot aantal regelingen kent een expliciete koppelingsbepaling in de vorm van een open verwijzing naar andere, niet gespecificeerde regelingen. Een bijzondere variant heeft betrekking op de kerkelijke ledenadministraties. De meetlat bij registratie en intern gebruik is hier het statuut van het kerkgenootschap. Deze benadering correspondeert met de bijzondere

¹¹²⁴ Dit is ook de opvatting van de Registratiekamer. Zie als voorbeeld het standpunt van de Kamer inzake de regeling van een persoonsregistratie in verband met winesharing, brief van 19 oktober 1993, dossiernr. 93.C.080.05.

¹¹²⁵ Zie ook de in een aantal standaard-regimes toegelaten vastlegging van nationaliteit en geboorteplaats. Onder omstandigheden kunnen deze gegevens als gevoelig in de zin van art. 7 WPR en het BGG worden aangemerkt.

grondrechtsdimensie van het kerkelijk informatie-regime¹¹²⁶. In aanvulling op de overigens specifiek omschreven persoonsgegevens is in een aantal gevallen de zinsnede opgenomen, dat tevens informatie mag worden vastgelegd: “waarvan de opneming wordt vereist ingevolge of noodzakelijk is met het oog op de toepassing van een andere wet.” In deze gevallen geldt tevens een corresponderend gebruiksvoorschrift. De op deze grondslag geregistreerde gegevens mogen – naar afzonderlijk is bepaald – slechts worden gebruikt voor de uitvoering of de toepassing van de aldus aangehaakte wettelijke regeling(en).

Via deze bepalingen is met betrekking tot de gegevensopslag en -gebruik een element van – actualiserende – flexibiliteit in het standaardregime geïntroduceerd. In de praktijk gaat de uitwerking ervan dikwijls met de nodige strubbelingen gepaard. Het BGV-systeem wekt immers als standaardvoorziening de indruk van volledigheid en kenbaarheid van het informatieregime, “fixeert” de informatievoorziening derhalve normatief op de rechtstoestand naar het tijdstip van vaststelling van deze regeling, te weten 2 januari 1990. Nieuwe informatiebehoeften, verband houdend met gewijzigde/aanvullende voorzieningen en/of een herijking van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, roepen daarom uit een oogpunt van toelaatbaarheid onzekerheid op. In die context bestaat de neiging tot een restrictieve, conserverende interpretatie van nieuwe wettelijke arrangementen.

Het voorgaande kan worden geïllustreerd aan de hand van het BGV-regime inzake personeelsregistraties. Art. 5, tweede lid, sub k maakt het mogelijk dat andere dan de specifiek opgesomde persoonsgegevens worden geregistreerd, althans voor zover de opneming daarvan wordt vereist ingevolge of noodzakelijk is met het oog op de toepassing van een andere wet. Hieraan is in het vijfde lid nog een corresponderende gebruiksbeperking gekoppeld. Sinds de inwerkingtreding van het BGV zijn de volgende – rechtstreeks op de informatievoorziening inzake de arbeidsovereenkomst/aanstelling inwerkende – wettelijke regelingen van kracht geworden. De Wet op de identificatieplicht (Stb. 1990, 190) verplicht werkgevers tot verificatie van de identiteit van werknemers en tevens tot opneming van de aard, het nummer en een afschrift van een hiertoe aangewezen identificatiedocument in de personeelsadministratie en in de loonboekhouding. Tevens is de werkgever verplicht zodanige maatregelen te nemen, dat werknemers op de werkplek aan hun identificatieplicht in verband met controle op naleving van de sociale zekerheidswetgeving kunnen voldoen. Art. 16 in de Wet arbeid vreemdelingen (Stb. 1994, 959) haakt hier vervolgens op in, door de toezichthouder de bevoegdheid te verlenen, om (onder meer) bij de werkgever inzage te verlangen in afschriften van identificatiedocumenten van werknemers. De Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Stb. 1994, 423) verplicht werkgevers met 35 of meer personeelsleden, tot de registratie van hun werknemers op etniciteit in een afzonderlijke personeelsregistratie (art. 4), de jaarlijkse openbaarmaking van de etnische samenstelling van hun personeelsbestand via de Kamer van Koophandel (art. 5) en een actief personeelsbeleid terzake van een evenredige arbeidsparticipatie van allochtonen (artt. 2 jo. 9), terwijl de wet tevens voorziet in een zorgplicht van de Ondernemingsraad (art. 28 WOR) en vergelijkbare medezeggenschapsorganen.

Hieruit blijkt al, dat aldus via art. 5, tweede lid, sub k BGV aangehaakte regelingen kunnen verplichten tot (annexe) registratie en gebruik van soms zeer gevoelige informatie. In de hiervoor genoemde regelingen zijn de registratie- en informatieverplichtingen expliciet vastgelegd. De in het Besluit gevoelige gegevens verplichte belangenafweging op basis van aangescherpte rechtmatigheidscriteria, is derhalve door de wetgever verricht. In zo’n geval doen zich nauwelijks interpretatiegeschillen voor. Dat is echter anders indien de informatiebehoefte inherent is aan bij wet opgedragen taken en verplichtingen.

¹¹²⁶ Zie i.v.m. de kerkelijke inrichtingsvrijheid art. 6 Grw. Vgl. MvT p. 18 en de uitvoerige gedachtenwisseling hieromtrent in de Tweede en Eerste Kamer betreffende de oorspronkelijk in het ontwerp-WPR opgenomen zinsnede over de registratiebevoegdheid van de kerkgenootschappen c.a. Zie wat het interne recht betreft het voor de RK-kerk geldende Codex Iuris Canonici alsmede de kerkordes van de verschillende protestantse kerken. Vgl. de hierin opgenomen geheimhoudingsverplichtingen van ambtsdragers jo. art. 272 Sr.

De wetgeving inzake terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid via: (a) de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen/Wet TBA (Stb. 1993, 412), (b) de Wet terugdringing ziekteverzuim/Wet TZ (1993, 750) en (c) de wijziging van de Arbeidsomstandigheden wet/Wet Arbo (Stb. 1994, 440 en 441), biedt een voorbeeld van deze categorie regelingen. In de kern gaat het om de vraag of en zo ja in welke omvang de werkgever bevoegd is medische gegevens in de personeelsregistratie op te nemen. Via de Wet TBA en de Wet TZ zijn de aanspraken van de werknemer uit hoofde van de sociale zekerheid bij ziekte en arbeidsongeschiktheid gemitigeerd, onder meer corresponderend met een nieuw geïntroduceerde verplichting tot (partiële) loondoorbetaling van de werkgever bij ziekte van werknemers gedurende de eerste zes/twee weken (art. 1638c, eerste lid BW) en een medewerkingsplicht aan de reïntegratie/herplaatsing van de partiel arbeidsongeschikte werknemer in het arbeidsproces¹¹²⁷. De werkgever is voorts ingevolge art. 4a Wet Arbo expliciet verplicht tot het voeren van een actief verzuimbeleid, gericht op preventie en bekorting van het kort-en langdurend ziekteverzuim. Individuele verzuimbegeleiding vanuit het bedrijf/de instelling vormt daarvan een onderdeel. De wetsgeschiedenis laat er geen twijfel over bestaan, dat een goede verzuimregistratie, gerelateerd aan de door de wet geïntroduceerde meldings-, controle- en sanctie/verhaalsverplichtingen, de sleutel vormt tot een adequate verzuimbestridding, zowel op individueel als op collectief niveau¹¹²⁸. Op dit punt doen zich echter de problemen voor, die zich vertalen naar de toepassing van het BGV.

Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen Arbowet en Wet terugdringing ziekteverzuim in de Eerste Kamer zijn de met verzuimbestridding verband houdende privacykwesties uitvoerig besproken. In het verlengde hiervan heeft de minister zijn standpunt over de toelaatbaarheid en wenselijkheid van registratie van verzuimgegevens nader geëxpliciteerd¹¹²⁹. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de informatieverplichting van de werknemer en de registratiebevoegdheid van de werkgever. Vastgesteld wordt, dat werknemers kunnen weigeren medische of andere gegevens aan een werkgever te verstrekken. De controle-activiteiten van werkgevers en arbodienst vinden hierin hun grens. Deze vrijheid is echter een relatieve. De weigering van een werknemer om inlichtingen te verschaffen aan de werkgever, aan de verzuimrapporteur of onderzoek te laten doen door een arts van een arbodienst of een arts van de bedrijfsvereniging verzwakt uiteraard wel zijn positie bij een loonvordering jegens de werkgever. Bovendien wordt uitgegaan van de mogelijkheid, dat in het kader van de arbeidsovereenkomst of de CAO bindende afspraken over gegevensverstrekking ten behoeve van controle of ziekteverzuimbeleid kunnen worden gemaakt. In die zin is sprake van een evenwicht van rechten en verplichtingen binnen het gebruikelijke kader.

Wat de registratie van verzuimgegevens door de werkgevers betreft wordt vervolgens geconstateerd, dat de nieuwe regelingen geen nieuwe verplichtingen tot het voeren van een verzuimregistratie impliceren. Uitgangspunt is echter, dat voor het voeren van een verzuimbeleid

¹¹²⁷ De Wet TZ heeft wat de voor rekening van de werkgever komende ziekteperiode betreft in zoverre tot deregulering geleid, dat wat de wederzijdse verplichtingen van werkgever en werknemer betreft in hoofdzaak is teruggevallen op de algemene regeling van de arbeidsovereenkomst in het BW.

¹¹²⁸ Zie in het bijzonder de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp terugdringing ziekteverzuim, TK 1992-1993, 22899, nr. 3, pp. 13 en 14, betreffende de nadere concretisering van werkgeversverplichtingen op basis van art. 1638z BW (goed werkgeverschap) en de overigens voorgestelde wetswijzigingen alsmede de memorie van toelichting bij de Wetswijziging van de Arbeidsomstandighedenwet c.a., TK 1992-1993, 22898, nr. 3, p. 29 e.v. Hierin wordt de verplichting tot een actief verzuimbeleid onder meer geconcretiseerd in de verplichting tot het registreren en analyseren van de oorzaken van het ziekteverzuim per bedrijf/bedrijfsonderdeel en eventueel functiegroep, zowel ten behoeve van de werkgever, de ondernemingsraad als de Arbodienst. Registratie wordt voorts gezien als hulpmiddel voor individuele verzuimbegeleiding vanuit het bedrijf, met name door de directe chef. Vgl. voorts de toelichting op een volgende Wetswijziging van de Arbeidsomstandighedenwet, betreffende de incorporatie van een registratie- en rapportageverplichting inzake bedrijfsongevallen, TK 1992-1993, 23253, nr. 3.

¹¹²⁹ Zie de Hand. EK 1993, pp. 13-552 t/m 13-575 en pp. 13-609 t/m 13-637. Het standpunt van de minister en de staatssecretaris van SZW is als bijvoegsel opgenomen (pp. 13-823 t/m 13-826).

het voeren van een verzuimregistratie wenselijk is en daarom algemeen wordt aanbevolen. Hiermee komt de vraag naar de aard van de verzuimregistratie voor het voetlicht. De minister onderscheidt een tweetal vormen: (a) de verzuimregistratie betreffende de aan- en afwezigheid in verband met ziekte en (b) de registratie die naast aan- en afwezigheidsgegevens, tevens informatie bevat over de aard van zijn ziekte. Op de eerstgenoemde registratie is art. 5 BGV van toepassing. Voor de als tweede genoemde variant geldt deze vrijstellingsregeling naar de mening van de minister niet. Wat deze registratie betreft wordt als volgt geconcludeerd: “Hoewel, zoals hierboven gesteld, de voorschriften van de WPR zich niet verzetten tegen het opnemen van de door een werknemer verstrekte informatie van medische aard, verdient de registratie van dergelijke gegevens door de werkgever geen aanbeveling. Immers, voor het beoordelen en analyseren van deze informatie is een medische deskundigheid vereist, die de werkgever in het algemeen niet zal bezitten. Registratie van deze gegevens en het analyseren daarvan ten behoeve van adviseren aan het bedrijf kan beter worden overgelaten aan de arbodienst.” Dit is echter niet het hele verhaal. Naast de hiervoor genoemde typen verzuimregistraties wordt in deze notitie nog een derde vorm van verzuimregistratie onderscheiden, die van de persoonlijke aantekeningen van een direct leidinggevende op basis van de contacten die hij heeft met zijn verzuimende medewerkers. Deze registratie wordt echter geacht buiten de reikwijdte van WPR en BGV te vallen op grond van een (te) ruime, instrumentele interpretatie van art. 2, eerste lid, onder a WPR, de vrijstelling voor persoonlijke werkaantekeningen: “In het algemeen zal het hier gaan om vertrouwelijke informatie die slechts voor eigen persoonlijk gebruik bedoeld is en niet voor opname in een registratie in de eigenlijke betekenis van het woord en derhalve niet onder het bereik van de WPR en het besluit gevoelige gegevens valt (artikel 2, eerste lid onder a, WPR). Degene die dergelijke aantekeningen maakt dient er dan ook voor te zorgen dat duidelijk is dat deze gegevens niet voor anderen zijn bestemd.” In de kern komt deze stellingname er op neer, dat verzuimregistratie wel op decentraal niveau in de onderneming geacht wordt plaats te vinden, maar niet op centraal niveau bij de afdeling personeelszaken. Opmerkelijk is het vertrekpunt van de grote (gelede) arbeidsorganisatie met een sterke mate van functiedifferentiatie. De uitvoeringspraktijk bij kleine(re) ondernemingen krijgt geen aandacht.

In haar rapport *Ziekteverzuim en Privacy, Controle door de werkgever en verplichtingen van de werknemer*¹¹³⁰, van maart 1995 neemt de Registratiekamer het standpunt in, dat op de werknemer geen rechtsplicht rust om medische gegevens aan de werkgever te verstrekken¹¹³¹. Een dergelijke verplichting kan volgens de Kamer, anders dan in de visie van de minister, ook niet via de/een (collectieve) arbeidsovereenkomst worden opgelegd. Gegevensverstrekking op basis van volstreekte vrijwilligheid kan in deze opvattingen derhalve de enige grondslag van de door art. 5, eerste lid, WPR vereiste rechtmatige verkrijging zijn. De Kamer ziet dan echter nog een probleem in het gebrek aan verifieerbaarheid van de aldus van de werknemer verkregen informatie¹¹³². De werkgever zou immers niet in voldoende mate kunnen instaan voor de juistheid en volledigheid van de gegevens (art. 5, tweede lid, WPR). Vervolgens toetst de Kamer de rechtmatigheid van de registratie van de verzuimoorzaken aan het opslagcriterium in art. 8, eerste lid, sub f van het Besluit gevoelige gegevens, de vraag of de registratie van de verzuimoorzaken noodzakelijk is met

¹¹³⁰ Dit rapport is van de hand van A.F. Rommelse, uitgebracht in de serie *Achtergrondstudies en Verkenningen*, nr. 3. Dit rapport is als standpunt van de Registratiekamer aangeboden aan de minister van SZW bij brief van 25 april 1995, kenmerk 94.HE.323. Zie voorts het Jaarverslag van de Kamer over de periode 1992-1993, pp. 39 t/m 41, van juli 1994.

¹¹³¹ De afwijzing door de Registratiekamer van een (potentiële) inlichtingenplicht van de werknemer is op de volgende argumenten gebaseerd: (a) medische gegevens zijn zeer persoonlijk van aard en hebben ingevolge art. 7 WPR een bijzondere status, (b) de werkgever heeft geen financieel of bedrijfseconomisch belang te weten welke ziekte een verzuimende werknemer heeft en (c) de werkgever heeft deze informatie evenmin nodig voor de wettelijk verplichte verzuimbegeleiding. Zie het Rapport Wet TZ a.w. par. 5.2.

¹¹³² De Kamer gaat eraan voorbij, dat de door werknemers verstrekte informatie uit een oogpunt van aanspraken als zodanig al relevantie heeft. De hierdoor gewekte suggestie dat uitsluitend feitelijk juiste informatie in persoonsregistraties mag worden vastgelegd is onjuist. Vgl. ook het onderscheid tussen feiten en meningen/opvattingen van waarderende aard in relatie tot de vraag of en in hoeverre correctie van in een persoonsregistratie opgenomen persoonsinformatie kan worden afgedwongen.

het oog op de gewichtige belangen van de houder en de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad. De Kamer zet een vraagteken bij de uitkomst van de hierin begrepen geachte subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. De conclusie is afhoudend: "Het verdient naar het oordeel van de Registratiekamer dan ook geen aanbeveling medische gegevens van werknemers op te nemen in de door de werkgever gevoerde ziekteverzuimregistratie." Bovendien wordt hieraan de consequentie verbonden, dat werkgevers die in het kader van hun personeelsregistratie wel een dergelijke oorzakenregistratie voeren, hun vrijstelling ingevolge art. 5 BGV verspelen¹¹³³.

In de uitvoeringspraktijk bestaat nog steeds veel onzekerheid over de vraag welke verzuimgegevens gevraagd en geregistreerd mogen en moeten worden. Op informatieverzoeken handhaaft de Kamer haar hiervoor weergegeven opvattingen, onder verwijzing naar de mondelinge behandeling van de genoemde wetsvoorstellen in de Eerste Kamer en het standpunt van de minister. Dit betekent dat volgens de Kamer bij een ziekmelding niet gevraagd mag worden naar de oorzaak van de ziekte¹¹³⁴, maar wel of deze verband houdt met de arbeidsomstandigheden. Eveneens wordt de verkrijging en vastlegging van gegevens op basis van de vraag: "Met welke klachten heeft de werknemer zich ziek gemeld?", onrechtmatig geacht¹¹³⁵. De Kamer blijft voorts van mening, dat geen verplichtingen tot gegevensverstrekking van de werknemer bij CAO kan worden opgelegd. Bovendien wordt de informatierelatie tussen werkgever en Arbodienst aan nauwe grenzen gebonden¹¹³⁶.

In het licht van het voorgaande doet zich de vraag voor, welke verzuimgegevens ex art. 5 van het BGV in de personeelsregistratie mogen worden opgenomen, wil de vrijstelling in tact blijven. De verzuimregistratie in enge zin is genoemd onder g. Sinds de wijziging van het BGV bij besluit van 31 maart 1995 (Stb. 1995, 197) heeft deze voorziening betrekking op: "gegevens die noodzakelijk zijn voor de administratie van de aanwezigheid van de betrokkenen op de plaats waar de arbeid wordt verricht en hun afwezigheid in verband met verlof, arbeidsduurverkorting, bevalling of ziekte, voor zover daarbij geen gegevens over de aard van de ziekte worden opgenomen." Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid van toepassing van de voorziening in art. 5 BGV onder k: andere dan de onder a tot en met j bedoelde gegevens, waarvan de opneming wordt vereist ingevolge of noodzakelijk is met het oog op de toepassing van een andere wet."¹¹³⁷ <N>Deze bepaling biedt onder meer ruimte aan de in de notitie van de minister van SZW bedoelde verzuimregistratie op afdelingsniveau. Anders dan de minister aanneemt op grond van een te ruime interpretatie van het begrip persoonlijke werkaantekeningen, zullen deze

¹¹³³ In dit rapport is deels een beleidsomslag vastgelegd ten opzichte van eerdere opvattingen. In reactie op een informatieverzoek had de Kamer eerder gesuggereerd, dat een verzuimregistratie, met inbegrip van de oorzaken van het verzuim, na de inwerkingtreding van art. 4a in de Arbowet, op basis van art. 5, eerste lid, onder 9, BGV onder de vrijstellingsregeling zou gaan vallen (brief van 13 mei 1993, dossiernr. 93.E.058.02).

¹¹³⁴ Het bezwaar hiertegen is als volgt verwoord: "In de eerste plaats is met de oorzaak in een aantal gevallen tevens de aard van de ziekte gegeven. De oorzaak "de heersende griep epidemie" laat bijvoorbeeld weinig twijfel bestaan over de vraag welke ziekte de werknemer heeft. Het belangrijkste bezwaar is echter dat het antwoord op de vraag een ernstige aantasting van de persoonlijke levenssfeer kan opleveren. Ziekte kan immers het gevolg zijn van activiteiten of omstandigheden in de privé-sfeer van de werknemer. Dit zou kunnen betekenen dat de werknemer verantwoording moet afleggen van de wijze waarop hij zijn leven buiten de werkplek invult", brief van 24 mei 1995, kenmerk 95.V.090.1.

¹¹³⁵ Zie de brief van 30 mei 1995, kenmerk 95.V.093.1.

¹¹³⁶ Zie onder meer de brief aan een Arbodienst van 29 juni 1995, kenmerk 95.V.104.1.

¹¹³⁷ In de toelichting op het wijzigingsbesluit wordt van deze bepaling in verband met de opslag van medische gegevens uitdrukkelijk melding gemaakt: "De wijziging laat overigens onverlet dat een werkgever toch medische gegevens over de aard van de ziekte kan opnemen in een registratie, voor zover dat wordt vereist door een andere wet, of voor de toepassing daarvan noodzakelijk is. Dit wordt geregeld in artikel 5, tweede lid, onderdeel k, van het Besluit. Daarbij valt met name te denken aan de verplichting tot het begeleiden van een zieke werknemer ingevolge artikel 4a, tweede lid, onderdeel b, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 39 van de Ziektewet" (p. 4).

afdelingsregistraties in de regel onder de reikwijdte van de WPR vallen. De aanmeldingsplicht herleeft derhalve alleen in die gevallen, dat sprake is van een centrale verzuimregistratie in de hiervoor bedoelde ruime zin. Uit de hiervoor weergegeven standpunten blijkt evenwel, dat de opvattingen omtrent de geoorloofde gegevensopslag en de vorm daarvan nog steeds uiteenlopen¹¹³⁸, hetgeen doorwerkt in de opvattingen over de reikwijdte van de vrijstellingsvoorziening in art. 5 BGV.

Uit het voorgaande blijkt, dat de opneming van verwijsbepalingen met betrekking tot achterliggende wettelijke regelingen, goed werkt indien deze voorzien in concrete registratie- en gebruiksverplichtingen. Worden deze echter voorondersteld, want ingebed in het systeem van de regeling of het regelingscomplex, dan vormt de toepassingsgerelateerde informatievoorziening een potentiële bron van geschilpunten. Het effect van dit type interpretatie-kwesties reikt verder dan de vraag of al dan niet een vrijstelling van de reglements- en formulierplicht kan worden ingeroepen. Zoals hiervoor opgemerkt draagt de optiek van het BGV bij tot een conserverende benadering. Het Besluit kan daarmee remmend werken op de informationele doorwerking van een wijziging in politieke en maatschappelijke en opvattingen¹¹³⁹.

9.6 Het BGV en de materiële bepalingen in de WPR

Hiervoor is de verhouding van het BGV tot de WPR reeds aangestipt, met name de opvatting in de toelichting, dat de voorschriften in het besluit niet afdoen aan de gelding van de wet en derhalve slechts als normatieve buitengrenzen zijn aan te merken. Daarbinnen zou de wet alsnog tot een restrictievere benadering kunnen verplichten. Betoogd is, dat deze benadering niet gevolgd kan worden, immers haaks staat op doel en strekking van het BGV.

De BGV-bepalingen zijn aan te merken als typegebonden concretisering van bepaalde materiële normen in de WPR. Afgezien van bewust gecreëerde flexibiliteit in de vorm van geïncorporeerde verwijsbepalingen, is het aldus uitgewerkte standaardregime – naar ook uit het systeem en de tekst van de regeling blijkt – voor die onderdelen uitputtend bedoeld. Door de mate van detaillering, de combinatie van gebruiks- en verstrekkingvarianten met doelcriteria alsmede de aanscherping van wettelijke toetsingscriteria, is het BGV aan te merken als een verzameling van op onderdelen relatief strenge uitvoeringsregimes¹¹⁴⁰. Niet erg aannemelijk is om die reden, dat de wet tot een meer restrictieve benadering zou kunnen verplichten¹¹⁴¹. Blijkt niettemin in de praktijk dat het BGV teveel ruimte laat, dan ligt aanpassing van de regeling voor de hand, eerder dan de registratiehouder met een tekort aan rechtszekerheid te belasten¹¹⁴².

¹¹³⁸ De Registratiekamer negeert in haar voorlichtingsbeleid de derde, door de minister van SZW onderscheiden vorm van verzuimregistratie, terwijl deze het hart van de door de wetgever beoogde verzuimbestrijding uitmaakt.

¹¹³⁹ Een thema dat eveneens veel vragen oproept betreft de vraag of gemeenten door hen gesubsidieerde organisaties uit een oogpunt van controle op naleving van subsidievoorwaarden op grond van de subsidieverordening kunnen verplichten tot het overleggen van leden- of deelnemerslijsten. De Registratiekamer is van mening, dat een dergelijke gegevensverstrekking onrechtmatig is, immers niet voortvloeit uit het – geobjectiveerde – doel van de leden- en deelnemersadministratie en evenmin kan worden gebaseerd op een wettelijke informatieverplichting. De invoering van de Derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zal in het onderdeel Subsidies (titel 4.2) uitdrukkelijk in dit type informatieverplichtingen gaan voorzien (TK 1993-1994, 23700, nrs. 1-3). Zie het standpunt van de Registratiekamer inzake de Algemene Subsidieverordening Welzijnswerk Duiven van 8 februari 1995, dossiernr. 94.V.026.03.

¹¹⁴⁰ Zie ook J. Holvast, R. Ketelaar en K. de Bakker, *Wet persoonsregistraties, een praktische handreiking*, Amsterdam 1990, p. 85.

¹¹⁴¹ Wellicht moet hier een uitzondering worden gemaakt voor een in concreto prevalerend ambts- of beroepsgeheim.

¹¹⁴² De consequent van het in de toelichting ingenomen standpunt is dat van een derde categorie persoonsregistraties, naast de individueel genormeerde en de standaardregistraties.

De standaardregimes in het BGV vormen met name een verbijzondering van de artt. 5, eerste lid, 18, tweede lid, 6, 14 en de doelverstrekking ex art. 11, eerste lid WPR. Aan deze BGV-methodiek kleven enkele bezwaren. De gebruiksvarianten zijn in het besluit zodanig (uitputtend) gedetailleerd, dat aldus de aan het gebruiksregime in art. 6 WPR inherente flexibiliteit van de registratiehouder (vrijwel) geheel is “weggeregeld”. Ingevolge art. 6 WPR kunnen persoonsgegevens niet alleen worden gebruikt conform het doel van de gegevensverzameling, maar tevens voor daarmee verenigbare doelen. Hierbij is vooral te denken aan secundair gebruik voor marketingtoepassingen, beleidsontwikkeling en -evaluatie¹¹⁴³. Bij gebruikmaking van een BGV-standaardvoorziening komt deze beleidsmarge te vervallen. Hoewel de bandbreedte geringer is, impliceert de concretisering van de doelverstrekkingsingen in art. 11, eerste lid, WPR eveneens een verlies aan flexibiliteit. Dit probleem doet zich vooral voor bij de (incidentele) inschakeling van gespecialiseerde vormen van zakelijke dienstverlening. Een daarmee verband houdende derdenverstrekking is als regel niet onder het gebruiks- en verstrekkingsregime in het BGV te brengen¹¹⁴⁴.

Eenzelfde verlies aan flexibiliteit doet zich voor met betrekking tot art. 14 WPR, de voorwaardelijke bevoegdheid om NAW-bestanden aan derden te verstrekken. In het BGV is in de meeste standaard-regimes een meer restrictieve regeling opgenomen. Ofwel wordt bepaald dat ingevolge art. 14 van de wet geen persoonsgegevens aan derden worden verstrekt, danwel mag hiertoe pas worden overgegaan na voorafgaande kennisgeving aan betrokkenen met de mogelijkheid van individuele blokkering van de beoogde gegevensverstrekking. Het doel van deze meer restrictieve normering was het weren van commerciële adressenhandel. En passant zijn daarmee ook de overige toepassingsmogelijkheden van deze wettelijke verstrekkingsbevoegdheid uitgebannen, op straffe van het vervallen van de vrijstelling¹¹⁴⁵.

Vormt het BGV met betrekking tot de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen een uitputtende voorziening, wat het regime voor derdenverstrekkingsingen betreft is daarentegen (tevens) sprake van een wederzijdse aanvullende werking van in het BGV, respectievelijk de WPR opgenomen rechtmatigheidscriteria. In het BGV blijven immers enkele geclausuleerde verstrekkingsbevoegdheden buiten beeld. Hierbij gaat het met name om de toepassing van de artt. 11, eerste lid, met uitzondering van de in het BGV geconcretiseerde doelverstrekking¹¹⁴⁶, en

¹¹⁴³ Vgl. de problemen betreffende interne gegevensuitwisseling binnen de gemeenten. Naar de Registratiekamer aanneemt, kan binnen de overheidssector de verruimde verstrekkingsbevoegdheid ex art. 18, derde lid, worden “ingelesen” in art. 6 WPR. Het BGV biedt daartoe geen ruimte.

¹¹⁴⁴ Een aan de Registratiekamer voorgelegde kwestie betrof de rechtmatigheid van kennisneming van personeelsdossiers door medewerkers van een subsidie-adviesbureau. De Kamer constateerde bij brief van 20 september 1993 (dossiernr. 93.C.052), dat art. 5 BGV niet in een dergelijke verstrekking voorziet. Wel werd een uitweg geschetst: de eventuele kwalificatie van het adviesbureau als bewerker: “Mogelijk ook onderwerpt uw bureau zich gedurende de begeleidingsprocedure volledig aan de instructies van de opdrachtgever en slaat u de gegevens uitsluitend op onder diens uitdrukkelijke verantwoordelijkheid.” Deze suggestie doet echter rijkelijk gekunsteld aan.

¹¹⁴⁵ Vgl. het eerder weergegeven standpunt van de Registratie inzake de door de Universiteit Twente te operationaliseren X.500 directory UT. Omdat de betreffende communicatie-gegevens worden ontleend aan een viertal, onder een vrijstellingsregime van het BGV vallende bronregistraties en deze niet in een dergelijke centrale gegevensverstrekking voorzien, impliceert een dergelijke “kopvoorziening” naar het oordeel van de Registratiekamer het herleven van de aanmeldingsplicht van alle achterliggende persoonsregistraties (brief van 5 januari 1995, dossiernr. 94.V.161.01). Het probleem wordt met name veroorzaakt door de uitsluiting van art. 14 WPR-verstrekkingsingen in de artt. 5 en 20 BGV en de nadere clausulering daarvan in art. 11 BGV. Vgl. voorts de noodzaak om de uitsluiting van gegevensverwerking ex art. 14 WPR in art. 5, zevende lid, BGV te modificeren in verband met de gegevensverstrekking door werkgevers aan de vakorganisaties voor het overleg met haar leden over de samenstelling van de kandidatenlijsten voor verkiezing van de ondernemingsraad. Zie Stb. 1995, 197.

¹¹⁴⁶ De standaard-zinsnede in het BGV luidt als volgt: “Buiten de gevallen waarin dat wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreerde of zijn wettelijke vertegenwoordiger, worden ingevolge artikel 11, eerste lid, van de wet, uit de registratie slechts persoonsgegevens aan derden verstrekt voor zover zulks noodzakelijk is met het oog op (...)” Het

art. 18, derde lid, inzake de – geclausuleerde – externe gegevensverstrekking binnen de overheidssector¹¹⁴⁷. Deze wettelijke verstrekkingbepalingen zijn derhalve complementair aan de BGV-standaard en vormen daarmee een deel van het elastiek in het BGV. Dit geldt in het bijzonder voor de normatieve koppeling met betrekking tot verplichtende informatiebepalingen in andere wettelijke regelingen. Ook bij gelding van een BGV-regime kunnen derhalve persoonsgegevens aan derden worden verstrekt, voor zover herleidbaar op een (externe) wettelijke informatieverplichting, waaronder de Wet openbaarheid van bestuur, toestemming van de geregistreerde of een belangenafweging in de overheidssector. Ingevolge art. 11, tweede lid, kunnen bij een BGV-vrijstelling voorts nog geclausuleerd gegevens aan derden worden verstrekt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek, danwel op grond van een dringende en gewichtige reden.

De sturende invloed van het BGV op de inrichting van de informatievoorziening gaat verder dan de hiervoor behandelde voorschriften. Allereerst door de gehanteerde typologie. Het BGV onderscheidt een aantal functionele typen persoonsregistraties en concretiseert de werking daarvan in een normatief kader. Hiermede veronderstelt het BGV een bepaalde organisatie van de informatievoorziening. Art. 13 BGV voorziet in de bevoegdheid om enkele registraties te integreren. Zo is een combinatie van een ledenadministratie, een abonnementenadministratie en een financiële administratie toegestaan, evenals een samenvoeging van een personeels-, een salaris- en een uitkeringenadministratie. Met deze functionele afbakening van persoonsregistraties continueert het BGV de traditionele informatiepatronen en werkwijzen en abstraheert deze regeling van de veranderende informatiewerkelijkheid, in het bijzonder van de voortschrijdende trend naar geïntegreerde/gedistribueerde informatieverwerking in netwerkverband. Ook op dit punt is het BGV derhalve (indirect) statisch en conserverend van aard. Zo is een communicatiebestand binnen een organisatie in de regel een afgeleide van meeromvattende informatiebestanden, dan wel het centrale bestand bij gedistribueerde gegevensverwerking. Het hierop betrekking hebbende art. 21 kent echter het minst uitgewerkte regime van het BGV. Aan enige relatie met de overige gegevensbestanden wordt voorbij gegaan.

Bij de afbakening van persoonsregistraties in de tijd, is gerichte beïnvloeding van de inrichting van het informatieproces beoogd. Het BGV voorziet in relatief korte bewaartermijnen van in de regel niet langer dan twee jaar na het tijdstip van beëindiging van de onderliggende contractuele relatie. Worden de gegevens dan niet vernietigd – en dat zal in de meeste gevallen al niet het geval zijn om reden van wettelijke bewaarverplichtingen – dan moet deze persoonsinformatie worden overgebracht naar/herbenoemd tot een afzonderlijke persoonsregistratie met een aangepaste doelstelling c.a. Het BGV voorziet daartoe in een drietal archiefvarianten: (a) de administratie van oud-leden, -personeelsleden, -leerlingen of -studenten (art. 12), (b) een kortlopend archiefbestand met een looptijd van maximaal 5 jaar (art. 16) en (c) een archiefregistratie voor onbepaalde duur, maar met strikte gebruiks- en verstrekkingbeperkingen (art. 17).

De vraag of en in hoeverre het juridisch regime moet corresponderen met de feitelijke inrichting van de informatievoorziening, de fysieke c.q. logische scheiding van persoonsregistraties, komt in het Besluit noch in de toelichting aan de orde. De Registratiekamer heeft wat het BGV betreft – in het verlengde van haar opvattingen inzake de betekenis van het begrip persoonsregistratie in de WPR – steeds het standpunt ingenomen, dat regeling en regelingsobject de facto op elkaar moeten zijn afgestemd. In deze visie is het derhalve niet toegestaan om een multifunctioneel informatiesysteem te onderscheiden in een aantal, op de afzonderlijke vrijstellingsregimes toegesneden virtuele persoonsregistraties¹¹⁴⁸. Inmiddels is onzekerheid ontstaan over de koers

refereren in het BGV aan de overige onderdelen van art. 11, eerste lid, WPR heeft met name attentiewaarde.

¹¹⁴⁷ Artikel 18 BGV, betreffende persoonsregistraties voor wetenschappelijk onderzoek en statistiek vormt op deze regel een uitzondering. Derdenverstrekkingen op grond van art. 18, derde lid, WPR zijn volgens deze regeling niet toegestaan.

¹¹⁴⁸ Vgl. de hieraan tegengestelde benadering van Berkvens en Van de Schraaf in het Praktijkboek WPR, comm. art. 22, pp. 14 en 15 (suppl. 3) inzake “splitsing” van bestaande registraties. Zoals uit het volgende citaat blijkt, lijken de auteurs van de mogelijkheid van een dergelijke normatieve exercitie uit te gaan: “De

van de Registratiekamer. In tegenstelling tot de eerder uitgezette lijn is in het rapport Personeelsinformatiesystemen, met het oog op een optimale benutting van de BGV-vrijstellingen, de mogelijkheid/wenselijkheid van een dergelijke virtuele opsplitsing gesuggereerd¹¹⁴⁹.

9.7 De sanctionering van het BGV

Ingevolge art. 50, eerste lid, sub a WPR is strafbaar degene die een persoonsregistratie in werking heeft ten aanzien waarvan niet is voldaan aan de reglements-, formulier- en aanmeldingsplicht, danwel als bewerker daarvan optreedt. De artt. 22 en 27 vormen de basis van een vrijstellingsregeling voor “persoonsregistraties die aan daarbij aan te geven eisen voldoen.” In de toelichting worden deze eisen gekenschetst als nadere voorwaarden voor de feitelijke toepasselijkheid van de vrijstelling. De wet maakt derhalve geen onderscheid tussen beperkingen en voorschriften¹¹⁵⁰, respectievelijk de aanwijzing en afbakening van vrijgestelde registraties en de voorschriften waaraan deze vervolgens moeten voldoen. In de opzet van het BGV komen deze elementen onderling verweven voor. De op de werking van het informatiesysteem toegesneden voorschriften fungeren tevens als beperkingen, zijn derhalve bepalend voor de vraag of de vrijstelling wel geldt. Dit betekent concreet, dat indien persoonsgegevens (incidenteel) te lang geregistreerd blijven, de vrijstelling niet van toepassing is en de registratiehouder en de eventuele bewerker¹¹⁵¹ strafbaar. Anders dan gebruikelijk in het bestuursrecht, is immers niet gedifferentieerd in sanctie. Elke overtreding of verzuim impliceert het niet voldoen aan de beperkingsfunctie van de vrijstellingsvoorwaarden en daarmee strafbaarheid. Het effect is dat, anders dan steeds betoogd, een belangrijk deel van de materiële normstelling op basis van art. 50 WPR onder het beslag van de strafrechter valt¹¹⁵².

Aandacht verdient voorts, dat de naleving van het produkt van zelfregulering, het reglement of aanmeldingsformulier, in de artt. 21 en 26 uitdrukkelijk is geformuleerd als verplichting van: “de

mogelijkheid bestaat, dat er sprake is van een registratie die in de termen van vrijstelling zou vallen, ware het niet, dat de gegevens langer worden bewaard dan op grond van de betreffende bepaling van het BGV mogelijk is. In dat geval kan een apart regime in het leven worden geroepen voor de gegevens die gedurende langere tijd worden bewaard. Voor die categorie gegevens kan een beroep worden gedaan op de artikelen 16 of 17 BGV. Er is dan sprake van fysiek en of logisch gescheiden verzamelingen”. In het vervolg wordt nog gesproken over het “tot een aparte applicatie benoemen” van een niet door het BGV-regime toegelaten informatiecomponent.

¹¹⁴⁹ Zie: B.J.P. Hulsman en P.C. Ippel, Personeelsinformatiesystemen, de Wet persoonsregistraties toegepast van juli 1994. De betreffende passage luidt als volgt: “Het kan om een aantal redenen de voorkeur verdienen om binnen gecompliceerde, multifunctionele informatiesystemen meerdere persoonsregistraties te onderscheiden. Zo is vrijstelling van de aanmeldingsverplichtingen alleen mogelijk wanneer meerdere persoonsregistraties worden onderscheiden, waarbij de werkelijkheid wordt benaderd vanuit de standaardregelingen van het BGV en de daarin vervatte beperkingen. (...) Een groot aantal te onderscheiden persoonsregistraties kunnen aldus onder het standaardregime van een artikel uit het BGV worden gebracht, wat de lasten voor de werkgever aanzienlijk beperkt. Alleen voor situaties waarin wordt afgeweken van de standaardregeling heeft in dat geval zelf een regeling te worden opgesteld. Daarnaast moet worden gewezen op het bestaan van een groot aantal wettelijke verplichtingen voor de werkgever om specifieke registraties te voeren, zoals een loonadministratie of een ARBO-ongevallenregistratie. Wanneer dergelijke registraties ook als zodanig worden gebruikt, is het uit praktisch oogpunt verstandig ze als afzonderlijke persoonsregistraties te beschouwen.” (pp. 29 en 30).

¹¹⁵⁰ Zie Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, Utrecht 1993, p. 226 e.v. Vgl. ook de aanwijzingen 127 en 128 in de Aanwijzingen voor de regelgeving 1992.

¹¹⁵¹ De positie van de bewerker is een moeilijke. De naleving van de voorschriften in het BGV heeft de bewerker slechts voor een deel in zijn macht.

¹¹⁵² Zie o.m. MvT pp. 19 en 32. Vgl. echter de toelichting bij aanwijzing 128 in de Aanwijzingen voor de regelgeving 1992: “Het is niet juist het handelen in strijd met de voorschriften bij een vergunning als handelen zonder vergunning en op die grond strafbaar te beschouwen.” Dit beginsel generaliserend kan ook worden volgehouden, dat de strafbaarstelling niet de gebrekkige naleving van een standaardregime omvat. Aannemelijk is dat dit probleem slechts theoretische betekenis heeft.

houder, de bewerker en al degenen die verder bij de werking van de persoonsregistratie zijn betrokken”, waaronder personeelsleden en incidenteel ingeschakelde derden (onderhoud, systeemadaptatie, ontwikkeling e.d.). Het BGV kent niet een overeenkomstige nalevingsverplichting, zodat moet worden teruggevallen op de strafrechtelijke (art. 50) en de civiele (artt. 9 en 10) aansprakelijkheid van houder en bewerker. De WPR biedt immers geen basis om overige betrokkenen rechtstreeks op naleving aan te spreken. Voor zover gewenst, kan een vordering in deze gevallen worden gebaseerd op het algemene onrechtmatige daadsrecht.

De toezichtstaak van de Registratiekamer omvat tevens de naleving van het BGV. Zoals eerder opgemerkt gaat de Kamer hierbij uit van de fictie, dat een registratiehouder die niet heeft aangemeld, de toepassing heeft beoogd van een met de betreffende persoonsregistratie corresponderend BGV-regime. Vooralsnog vindt een dergelijke toetsing plaats in verband met een ingekomen klacht of informatieverzoek. Het is de bedoeling van de Kamer om in 1996 van start te gaan met een systematisch handhavingbeleid, mede gericht op een controle ter plekke.

9.8 De effecten van het BGV

Was het BGV oorspronkelijk bedoeld als alternatief voor zelfregulering, mede ter vermijding van een “ondersneeuwen” van de Registratiekamer met min of meer identieke reglementen en aanmeldingsformulieren, in de informatiepraktijk blijkt deze regeling zelf een belangrijke bron van uitvoeringsproblemen te zijn. De hierdoor opgeroepen interpretatiebehoefte, corresponderend met het risico van interpretatiegeschillen, is zeer groot en daarmee het risico van een onjuiste toepassing van de voorschriften. Een substantieel deel van de aan de Registratiekamer telefonisch en schriftelijk voorgelegde uitvoeringsproblemen heeft betrekking op de uitleg van dit Besluit¹¹⁵³. Hieraan debet is de mate van gedetailleerdheid van de sterk juridisch gekleurde voorschriften, de grote variatie in informatiepatronen, de wederzijdse inwerking/complementariteit van de BGV-normering en de materiële normen in de WPR, alsmede de doorwerking in de toepassing van het Besluit van de overigens via verwijzingsbepalingen aangehaakte wetgeving. De vragen zijn legio en de casuïstiek divers.

Mogen in een administratie van een stichting, naast de in art. 2 BGV genoemde begunstigers, ook bestuursleden worden geregistreerd? En leden van de commissie van toezicht? Wat moet worden verstaan onder “gegevens die noodzakelijk zijn met het oog op het doen van leveringen en bestellingen” in art. 10? In hoeverre laten bedrijfsactiviteiten zich vertalen in leveranciers- en afnemersrelaties? Zijn bewaartermijnen inderdaad gekoppeld aan de afzonderlijke gegevens of kan worden volstaan met periodieke schoning van het gegevensbestand? Hoe komt de registratiehouder aan de noodzakelijke informatie omtrent het overlijden van een geregistreerde (zie art. 12)? Welk concernbegrip wordt in art. 5 gehanteerd?

Een factor van betekenis is voorts de in de toepassing van alle dag ervaren ontoegankelijkheid van het BGV als juridisch ingekleurd “voorschriftenboek”. Een geschoold juridisch oog kan soms niet bij de uitleg gemist worden. Deze expertise is echter niet altijd beschikbaar. De voorlichtingsfunctie van de Registratiekamer kan dit manco niet volledig compenseren, want kan niet meer doen dan het in algemene zin formuleren van een standpunt, op basis van de probleembeschrijving van de vraagsteller. In veel gevallen is om die reden “voor de zekerheid” geadviseerd om de registratie te reglementeren en aan te melden.

De regeling van de toegestane bewaartermijnen biedt een voorbeeld van de problemen die ontstaan door de gedetailleerdheid van bepaalde voorschriften. Vrijwel alle BGV-regimes voorzien in korte bewaartermijnen van de afzonderlijke gegevens, gekoppeld aan een bepaald feit/tijdstip zoals: beëindiging van een lidmaatschap, een abonnement, een dienstverband, werkzaamheden, aanspraken of een studie alsmede voldoening van een vordering of afhandeling van de betreffende transactie. Omdat een persoonsregistratie een dynamisch karakter heeft en hierin derhalve steeds nieuwe persoonsgegevens worden vastgelegd, is de consequentie van deze

¹¹⁵³ Zie ook een overzicht van BGV-casuïstiek in het Jaarverslag van de Registratiekamer over de jaren 1989-1991, pp. 55 en 56.

bepaling, dat het gegevensbestand (vrijwel steeds) dagelijks moet worden doorgelopen op te verwijderen gegevens, een eis die haaks staat op de gebruikelijke praktijk van periodieke schoning.

Uit de bepalingen inzake bewaartermijnen blijkt bovendien, dat het BGV, in tegenstelling tot de werkingssfeer van de wet, in z'n uitwerking is toegesneden op geautomatiseerde persoonsregistraties. Gaat het om handmatige (systematisch aangelegde) gegevensverzamelingen, dan zijn deze "correctie"-bepalingen onder omstandigheden zelfs feitelijk niet uitvoerbaar. Tegen deze achtergrond blijken meerdere voorschriften in geval van een dossier- of kaartenverzameling niet of nauwelijks toepasbaar te zijn¹¹⁵⁴.

Het wettelijk systeem impliceert, dat de keuze voor een BGV-standaardregime het resultaat is van een inventarisatie en beschrijving van het informatiepatroon in combinatie met een weloverwogen beslissing van de houder voor deze regelingsvariant. In het verlengde hiervan zal de houder vervolgens aanvullende voorzieningen moeten treffen, allereerst met het oog op niet in het BGV-regime verwerkte wettelijke bepalingen en soms ter uitvoering daarvan. Om de naleving van de BGV-voorschriften binnen de organisatie te verzekeren, is het bovendien nodig om deze via instructies te "vertalen" naar de werkvloer. De uitvoeringspraktijk is echter grotendeels een andere. De BGV-regeling wordt op ruime schaal opgevat als een volledige vrijstelling van de WPR voor de daarin genoemde categorieën persoonsregistraties, in plaats van als een partiële en geclausuleerde vrijstelling, want beperkt tot de reglements-, formulier- en aanmeldingsplicht. Hiernaast moet dan nog de – naar valt aan te nemen in omvang aanzienlijke – groep registratiehouders worden onderscheiden, die zich in het geheel niet met de naleving van de WPR c.a. heeft beziggehouden.

Voor zover het BGV wel op juiste wijze wordt begrepen, is het de vraag of, afgezien van de reeds gesignaleerde uitvoeringsproblemen, hieraan op adequate wijze uitvoering wordt gegeven. Hiervoor is stilgestaan bij de afbakening van persoonsregistraties, zowel functioneel als in de tijd. Wil het BGV normerend effect hebben, dan moet enigerlei relatie met de informatiewerkelijkheid aanwijsbaar zijn, of door fysieke danwel logische afbakening van de als zodanig in het BGV genormeerde persoonsregistratie¹¹⁵⁵. Wanneer de BGV-kwalificatie in relatie tot de feitelijke inrichting van de informatievoorziening niet meer is dan een genormeerde abstractie, moet worden gevreesd dat de normatieve kracht van het betreffende BGV-standaardregime in de uitvoeringspraktijk tot nihil is gereduceerd¹¹⁵⁶. Daarmee zijn tevens de beperkingen van het BGV inzake geïntegreerde, multifunctionele informatiesystemen aangegeven.

¹¹⁵⁴ Vgl. de volgende aan de Registratiekamer voorgelegde vraag betreffende de bewaarverplichting van een huisarts met betrekking tot de in bananendozen opgeslagen patiëntenregistratie van haar voorganger (praktijkoverneming). De Kamer formuleert in haar brief van 9 februari 1995 aan betrokkene (dossiernr. 93.V.009.1) de volgende, als zodanig aangeduide praktische oplossing: "De verzameling dossiers, die u in bananendozen hebt opgeslagen, is op te vatten als een afzonderlijke persoonsregistratie. Doel van deze persoonsregistratie is klaarblijkelijk het archiveren van medische gegevens. Algemeen geldt dat deze medische gegevens wel relevant moeten zijn. Gelet op de aard van de gegevens ligt een bewaartermijn van deze persoonsgegevens conform de WGBO (Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, schr.) voor de hand. De termijn gaat lopen op het moment dat de gegevens zijn ontstaan. Deze gegevens moeten dan na afloop van de bewaartermijn worden vernietigd. Echter met inachtneming van hetgeen binnen de beroepsgroep gebruikelijk is: bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot erfelijke aandoeningen dienen langer bewaard te blijven." Vervolgens wordt art. 17 BGV besproken, uitmondend in de volgende aanbeveling: "Wanneer u van mening bent dat het Besluit genormeerde vrijstelling niet van toepassing is, verdient het – terwille van de duidelijkheid – aanbeveling een afzonderlijk privacyreglement op te stellen." Hoewel enkele badinerende opmerkingen hier niet zouden misstaan, moet deze casusbehandeling vooral worden gezien als een treffende illustratie van de WPR/BGV-toepassingsproblematiek in concreto.

¹¹⁵⁵ Onder fysieke afbakening wordt hier verstaan: het werken met separaat vastgelegde gegevensverzamelingen. Logische scheiding van persoonsregistraties impliceert dat deze fysiek deel uitmaken van een meeromvattende gegevensverzameling, echter op het niveau van de toepassingsprogrammatuur als zelfstandige gegevensverzamelingen zijn gedefinieerd en verwerkt.

¹¹⁵⁶ In een eerdere paragraaf is de in de toelichting op de wet en het BGV veronderstelde sturende werking van het BGV op de feitelijke inrichting van de informatievoorziening genoemd. De registratiehouder zou een bijzondere reden moeten hebben om af te wijken van de hierin uitgewerkte regimes. Mij is nooit

Of de met het BGV beoogde zeefwerking is geëffectueerd en de reglements- en formulierplicht is beperkt tot meer complexe en/of de persoonlijke levenssfeer in sterkere mate rakende persoonsregistraties, mag worden betwijfeld. Zoals in een volgend hoofdstuk nader zal worden uitgewerkt, scoren vooral klanten/cliëntenbestanden en, zij het in mindere mate, personeelsregistraties het hoogst in de aanmeldingen bij de Registratiekamer. Uit het grote aantal aanmeldingen van klanten/cliëntensystemen kan worden afgeleid, dat het aan de artt. 9 en 10 BGV ten grondslag liggende beeld van de gebruikelijke financiële administratie c.q. debiteuren- en crediteurenregistratie slechts beperkt spoort met de gangbare informatiepraktijk. Anderzijds blijkt uit een analyse van het meldingenbestand, dat vanuit de direct marketing sector nauwelijks is aangemeld. Blijkbaar mag art. 21 BGV, betreffende communicatiebestanden, zich in die sector in een bijzondere populariteit verheugen¹¹⁵⁷.

Aan het BGV ligt een bepaalde selectie van te standaardiseren persoonsregistraties ten grondslag. Anders dan beoogd, ligt de grens niet bij de eenvoudige, typische doorsnee-registraties met een standaard-karakter, die tevens van algemene bekendheid zijn. Zo bevat het BGV een standaard-regeling voor enkele veelomvattende en deels gevoelige persoonsregistraties, zoals de personeels- en salarisadministratie en de leerlingen/studentenregistratie. Uit het onderzoek naar de samenstelling van het meldingenbestand blijkt, dat meerdere clusters van min of meer identieke gegevensverzamelingen zijn te onderscheiden. Zo is bijna de helft van het totaal aan aanmeldingen, ieder voor de helft, afkomstig uit een tweetal sectoren: de gemeenten en de medische sector (huisartsen, tandartsen, apotheken en paramedische hulpverleners). Bovendien zijn de assurantiebemiddelaars en de begrafenis- en uitvaartverenigingen bovenproportioneel vertegenwoordigd.

Tevens doet zich het verschijnsel voor, dat veel eenvoudige registraties niet door het BGV worden bestreken¹¹⁵⁸. Het BGV haakt in op een bepaalde vorm van structurering van de informatievoorziening. In de praktijk gaat die vooronderstelling in kleine organisaties vaak niet op. Dan blijkt via een maatwerk-benadering dikwijls uiteenlopende informatie in een en dezelfde registratie te zijn ondergebracht. Hoewel kwantitatieve gegevens ontbreken, meen ik op basis van een steekproef uit het meldingenbestand te kunnen stellen, dat een belangrijk deel van de aanmeldingen relatief eenvoudige persoonsregistraties betreft. Uit het voorgaande kan derhalve worden afgeleid, dat de selecterende functie van het BGV beperkt is.

Tijdens de parlementaire behandeling van de WPR is het BGV meermalen als produkt van dereguleringsdenken aangemerkt en als zodanig gebruikt om aarzelaars te overtuigen van de uitvoerbaarheid van deze wet. Tegen deze achtergrond heeft de Registratiekamer gepleit voor een verdere uitbreiding van het BGV: “De Registratiekamer is er op bedacht dat de aanmeldingsverplichting tot onnodige bureaucratie kan leiden en heeft daar uitdrukking aan gegeven in haar adviezen aan de regering over wijzigingen in het Besluit genormeerde vrijstelling.”¹¹⁵⁹

Getoetst aan het beginsel van deregulering: het voeren van een sober, terughoudend wetgevingsbeleid, kan het BGV niet als reële concretisering van dit uitgangspunt worden aangemerkt. Er is immers geen sprake van terughoudendheid bij de regelgever, maar van een

gebleken van een aanpassing van het bestaande registratiesysteem om een beroep op de BGV-vrijstelling te kunnen doen. Gezien de gevarieerdheid van de informatiepraktijk, immers een afspiegeling van de diversiteit van persoonlijke, organisatorische en bedrijfsmatige activiteiten, lijkt deze opvatting mij ook een voorbeeld van overschatting van de sturende rol van de wetgever.

¹¹⁵⁷ Hierbij moet tevens worden aangetekend dat, anders dan wel wordt aangenomen, de direct marketingbranche niet voor een wonderbare vermenigvuldiging van persoonsregistraties zorgt. De informatievoorziening heeft vooral betrekking op de eenmalige verstrekking (verhuur) van geselecteerde/verrijkte adresbestanden. Het gaat in deze branche derhalve vooral om secundair gebruik van bestaande gegevensbestanden.

¹¹⁵⁸ Vgl. de hiervoor weergegeven adviezen van de Registratiekamer tot uitbreiding van het aantal standaardregimes.

¹¹⁵⁹ Zie het Jaarverslag van de Registratiekamer over de periode 1992-1993, p. 19.

uitvoeringsfaciliteit: regulering door middel van algemeen verbindende voorschriften in plaats van zelfregulering. De gedetailleerdheid van de voorschriften gaat die van de alternatieve zelfregulering zelfs te boven. De registratiehouder heeft aldus met een viervoudige regeling te maken: de wet, het BGV-regime, hierin doorwerkende specifieke wetgeving en de noodzakelijke (complementaire) uitvoeringsinstructies. Om die reden heeft een aantal registratiehouders de voorkeur gegeven aan reglementering of inzending van een aanmeldingsformulier als gecombineerd maatwerk. Bij een correcte naleving van het BGV is derhalve niet of nauwelijks sprake van beperking van uitvoeringslasten, immers het wegvallen van de kosten van aanmelden moet worden afgewogen tegen de meerkosten van complementaire voorzieningen. <N>Een uitbreiding van het aantal standaardregimes in het BGV kan derhalve niet als instrument van deregulering worden gemotiveerd.

9.9 Het aanmeldingsregime in de ontwerp-EG Richtlijn

De ontwerp-richtlijn kent in art. 18 het volgende aanmeldingsregime. Het uitgangspunt van de regeling is de aanmelding bij de nationale toezichtsautoriteit (Registratiekamer) van alle volledig of gedeeltelijk geautomatiseerde informatiesystemen¹¹⁶⁰. De regeling bepaalt voorts welke informatie minimaal bij de aanmelding moet worden verstrekt (art. 19). Wat de categorie (louter) handmatige kaart- en dossierverzamelingen betreft, is het aan de lidstaat om al dan niet voor een aanmeldingsplicht te opteren, eventueel in vereenvoudigde vorm (art. 18, vijfde lid). Bovendien zijn de lidstaten bevoegd om de (semi-)openbare registers van de aanmeldingsplicht uit te zonderen (art. 18, derde lid). Voorts voorziet het ontwerp nog in een drietal, specifiek aangegeven mogelijkheden van vrijstelling, vereenvoudigde aanmelding en afwijking van de aanmeldingsplicht.

Zo kunnen de lidstaten besluiten tot vrijstelling of vereenvoudigde aanmelding van een nader te preciseren categorie gegevensverwerkende systemen waarbij, gezien de aard van de gegevens, een inbreuk op rechten en vrijheden van de betrokkene niet waarschijnlijk is (art. 18, tweede lid)¹¹⁶¹. Een dergelijke keuze is tevens toegestaan, indien de vrijstelling in de implementatiewet is gekoppeld aan de beschikbaarheid van een bestandstoezichthouder op uitvoerings- of branche-/koepelniveau, een in de richtlijn nieuw geïntroduceerde figuur¹¹⁶². In dat geval moet deze door de houder aan te wijzen, onafhankelijke functionaris voor de gegevensbescherming echter zelf een openbaar register bijhouden van binnen de betreffende onderneming/instelling of de branche-/koepel operationele informatiesystemen. De meldingsplicht blijft derhalve gehandhaafd, zij het dat deze een meer intern karakter krijgt (art. 18, tweede lid).

¹¹⁶⁰ In vergelijking met de huidige situatie, waarin de WPR de aanmeldingsplicht koppelt aan het houden van een persoonsregistratie, is de aanmeldingsplicht in art. 18, eerste lid, van de ontwerp-richtlijn wat globaler geformuleerd. Deze heeft betrekking op: “één of meer volledig of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerkingen van gegevens die voor de verwezenlijking van een doel of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd zijn.” Het opleggen van deze verplichting aan de houder stelt echter grenzen aan de mogelijkheid van gecombineerde aanmelding van informatiesystemen. Vgl. echter de ruime werkingssfeer van de richtlijn.

¹¹⁶¹ Vgl. art. 17 van de Franse Loi relative à l'Informatique, aux Fichiers et aux Libertés: “Pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la Commission nationale de l'informatique et des libertés établit et publie des normes simplifiées inspirées des caractéristiques mentionnées à l'article 19. Pour les traitements répondant à ces normes, seule une déclaration simplifiée de conformité à l'une de ces normes est déposée auprès de la commission. (...)” De op basis van deze bepaling door de CNIL opgestelde normes simplifiées zijn minder specifiek, dan de eveneens naar dit Franse voorbeeld gemodelleerde BGV-pendant. De Franse wet draagt vooral een procedure-karakter. Materiële normen zijn er nauwelijks in opgenomen, zodat deze, in door concretisering van het door de CNIL in de wet ingelezen Europees Dataverdrag 1981, via de aanmeldingsprocedure als stelsel van preventieve toetsing moeten worden verbijzonderd.

¹¹⁶² Deze voorziening is ontleend aan het Duitse privacyrecht. Zie de regeling van de Beauftragten für den Datenschutz in § 37 van het Bundesdatenschutzgesetz.

De beleidsruimte in de richtlijn heeft als laatste nog betrekking op de categorie “gevoelige organisaties”, stichtingen, verenigingen en andere organisaties zonder winstoogmerk die werkzaam zijn op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsterrein. De lidstaten kunnen wat deze groep betreft kiezen voor een afwijking van de aanmeldingsplicht dan wel voor een vereenvoudigde aanmelding (art. 18, vierde lid).

De eventuele continuering van het BGV onder het richtlijnregime komt vooral in beeld bij de hiervoor aangeduide categorie van relatief onschuldige gegevensverwerkende systemen¹¹⁶³. De richtlijn schrijft voor, dat deze gepreciseerd moeten zijn op basis van: “de doeleinden van de verwerking, de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt, en de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard.” (art. 18, tweede lid). De uitvoeringsregeling kan derhalve voorzien in informatieprofielen voor relatief onschuldige, van de aanmeldingsplicht uitgezonderde gegevensverzamelingen.

Het richtlijnstelsel vormt echter op twee punten een breuk met het bestaande BGV-vrijstellingsregime. Allereerst wat het karakter van de informatiesystemen betreft, de beperking van het toegelaten vrijstellingsregime tot relatief onschuldige informatiesystemen. Een deel van de thans in het BGV opgenomen persoonsregistraties voldoet overduidelijk niet aan dit criterium. Belangrijker is echter het volgende. Hoewel het BGV als vrijstellingsregeling te boek staat, is de facto sprake van een uitruil van een vrijstelling tegenover de gelding van een relatief strikt gebruiksregime, als alternatief voor de zelfregulering op uitvoeringsniveau via de reglements- en formulierplicht. De richtlijn voorziet echter niet in een dergelijke annexe verplichting tot bindende regelverfijning op het niveau van het afzonderlijke informatiesysteem¹¹⁶⁴ resp. de op Europees niveau functionerende werkgroep van toezichtsautoriteiten gedragscodes op nationaal en communautair niveau vast te stellen.>. Heeft de standaardnormering in het BGV zowel een beperkings- als voorschriftenfunctie, de in de richtlijn voorgeschreven precisering van vrijgestelde gegevensverzamelingen heeft daarentegen uitsluitend een beperkingsfunctie, toegesneden op de gelding van de vrijstelling, terwijl de materiële normering overigens ongewijzigd blijft.

In dit verband doet de vraag zich voor of het huidige BGV-regime, afgezien van de selectie van hierin opgenomen registraties, in richtlijnverband kan en moet worden gehandhaafd. Uitgaande van de opvatting, dat regelverfijning onder omstandigheden kan resulteren in een inperking van informatiebevoegdheden¹¹⁶⁵, meen ik van niet. De richtlijn bepaalt de bandbreedte van de beleidsruimte van de nationale wetgever inzake privacybescherming en vormt derhalve zowel een minimum- als een maximumvoorziening (art. 1). Onder omstandigheden kan een algemene, typegebonden aanscherping van normstelling worden gezien als een verdergaande inperking van rechten en vrijheden dan de richtlijn toestaat. Hier kan tegen worden opgeworpen, dat een vrijstellingsregeling deze ruimte biedt, immers een alternatief kent in de vorm van een aanmelding. Dit moge theoretisch zo zijn, in de uitvoeringspraktijk is de werking een andere. Wat het grensoverschrijdende gegevensverkeer betreft kan een dergelijk strikter regime zonder meer worden aangevochten. Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee, dat de nationale wetgeving ook overigens niet strikter is dan de richtlijn voorschrijft. Hiervan uitgaande is de conclusie, dat het BGV-regime onder het richtlijnstelsel ingrijpend moet worden herzien om te kunnen worden gecontinueerd.

¹¹⁶³ Men kan deze methodiek voorts nog hanteren bij de afbakening van de categorie gevoelige organisaties.

¹¹⁶⁴ Vgl. art. 27, betreffende de bevoegdheid van branche-, sector- en koepelorganisaties om met medewerking van de nationale toezichtsautoriteiten <N

¹¹⁶⁵ Vgl. zowel het op voorhand “wegregelen” in BGV-standaardregimes van wettelijke gebruiksbepalingen, zoals art. 14 WPR, als ook het beperken van de in de wettelijke regeling begrepen flexibiliteit door de opnemings van een beperkende concretisering ervan, ook in die gevallen dat de aard van de informatievoorziening hier niet toe dwingt. Deze aanpak is steeds gemotiveerd met een verwijzing naar het vrijstellingskarakter van het BGV-regime. Zie echter het beleid van de Registratiekamer om een in aanmerking komend BGV-regime van toepassing te achten indien een aanmelding achterwege gebleven is.

9.10 Bevindingen en conclusies

De WPR kent in de artt. 22 en 27 de mogelijkheid van regulering van persoonsregistraties op uitvoeringsniveau via nader bij AMvB vast te stellen, typegebonden uitvoeringsvoorschriften. In het op basis hiervan vastgestelde Besluit genormeerde vrijstelling zijn 19 standaardregimes en een combinatievoorziening opgenomen. De regeling heeft een facultatief karakter; registratiehouders kunnen zelfregulering via een reglement of aanmeldingsformulier prefereren. In de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding ervan op 1 januari 1990 is het Besluit aangepast noch uitgebreid. Wijzigingen en aanvullingen zijn door de Registratiekamer, de RCO en enkele sectororganisaties gevraagd en inmiddels (deels) doorgevoerd¹¹⁶⁶.

Doelstellingen

Met het BGV is – afgezien van privacybescherming en kenbaarheid van normstelling – beoogd, een onderscheid te maken tussen enerzijds de groep van relatief eenvoudige, van algemene bekendheid zijnde persoonsregistraties met een standaardkarakter en anderzijds de categorie persoonsregistraties, die vanwege de gevaarstelling voor de persoonlijke levenssfeer een geïndividualiseerde regulering op uitvoeringsniveau behoeven. Het BGV zou derhalve moeten differentiëren, al naar gelang de (potentiële) privacy-risico's. Het BGV is voorts bedoeld als instrument van deregulering, met name uit een oogpunt van lastenbeperking. Een derde, wat meer versluierd oogmerk betreft de sturende dimensie van het BGV, zowel met betrekking tot de standaardisering van normatieve uitvoeringsregimes als met het oog op de inrichting van de informatievoorziening als zodanig. Naar in een volgend hoofdstuk zal worden uitgewerkt, had de Registratiekamer per 1 januari 1995 ruim 50.000 aanmeldingen ontvangen, waarvan zo'n 15.000 afkomstig uit de particuliere sector.

Naleving

Uit het stelsel van de WPR vloeit voort, dat de niet-aangemelde persoonsregistraties onder de werking van het BGV begrepen moeten worden geacht. In voorkomende gevallen toetst de Registratiekamer derhalve beleidsmatig niet-aangemelde persoonsregistraties op conformiteit met een in aanmerking komend BGV-regime. Over de omvang en diversiteit van deze groep (potentiële) BGV-registraties, zijn geen kwantitatieve gegevens voorhanden. Op basis van de overigens beschikbare informatie kan echter de volgende driedeling worden aangehouden. Een eerste categorie betreft de houders die bewust hebben geopteerd voor toepassing van het BGV op hun persoonsregistratie(s) als alternatief voor zelfregulering. Afgaande op de aan de Registratiekamer gebleken informatiebehoefte, en de mede op basis van deze contacten en bij bedrijfsbezoeken te constateren weerzin tegen aanmelding, is deze groep omvangrijk. Hierbij past echter de kanttekening, dat met een bewuste keuze voor het BGV als alternatief voor zelfregulering, de – blijvende – naleving van de voorschriften nog niet is verzekerd. Daarop betrekking hebbende onderzoeksgegevens zijn niet beschikbaar. Een tweede, eveneens substantiële categorie houders heeft het BGV opgevat als een algemene vrijstelling van de WPR voor de daarin opgenomen categorieën persoonsregistraties. Deze houders hebben zich derhalve wel gerealiseerd dat de WPR (potentieel) verplichtingen voor hun informatievoorziening impliceert, maar benutten de onjuiste beeldvorming inzake het BGV als escape en excuus. De derde categorie betreft het zogenaamde “dark number”, de groep registratiehouders die – al dan niet bewust – geen uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen ingevolge de WPR, dan wel in de informatievoorziening niet is bereikt. Het is aannemelijk dat de omvang van deze categorie (zeer) aanzienlijk is. Op deze basis moet reeds worden vastgesteld, dat de bijdrage van het BGV aan de effectivering van de privacybescherming via regulering van de gegevensverwerking beperkt is, immers in de uitvoeringspraktijk slechts beperkt als richtinggevend wordt ervaren.

In dit hoofdstuk is in het licht van de met het BGV beoogde doelen, in het bijzonder onderzocht: (a) de wijze waarop het BGV als uitvoeringsregeling is ingericht, (b) de normatieve werking van het BGV in relatie tot de WPR, (c) de zelfwerking van dit Besluit, (d) de uitvoeringsproblematiek

¹¹⁶⁶ Zie de partiële wijziging van het BGV bij besluit van 31 maart 1995, Stcrt, Stb. 1995, 197.

en (e) de dereguleringspretentie van het BGV.
Op basis hiervan kunnen de volgende constatering worden gedaan.

Normering

Op enkele uitzonderingen na vormen de in het BGV opgenomen standaardregimes een gedetailleerde uitwerking van een beperkt aantal wettelijke normen, toegesneden op een functionele, sectordoorsnijdende typologie van persoonsregistraties. Deze uitvoeringsvoorschriften betreffen de concretisering van de bepalingen inzake gegevensopslag (artt. 5, eerste lid en 18, tweede lid) en -gebruik (art. 6), alsmede een partiële uitwerking van het derdenregime, beperkt tot doelgebonden informatieverstrekkingen (art. 11, derde lid) en de verstrekking van NAW-gegevens (art. 14).

Het aantal aldus via algemeen verbindende voorschriften te reguleren persoonsregistraties is tamelijk volledig in het BGV verwerkt, zij het dat nog een enkele uitbreiding mogelijk is. Zou men het BGV willen uitbreiden, dan kan dat via een verdergaande functionele differentiatie van reeds opgenomen algemene regimes alsmede door middel van een nadere sectorale verbijzondering van de WPR-normstelling.

De normatieve werking van de BGV-voorschriften is veelal aangescherpt door een doelbinding op gegevensniveau, aanhakend bij de verschillende onderdelen van het informatie-proces. Bepaalde voorschriften zijn zodanig gedetailleerd, dat deze niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn met betrekking tot handmatige gegevensverzamelingen (verwijderingsverplichtingen). De functionele inrichting van het BGV weerspiegelt de traditionele informatiepatronen en werkwijzen, is immers niet toegesneden op de regulering van multifunctionele informatiesystemen, het produkt van een verdergaande groei in geïntegreerde/gedistribueerde gegevensverwerking in netwerkverband.

Het systeem van de wet impliceert, dat voor zover WPR-bepalingen niet in het BGV zijn verbijzonderd, deze rechtstreeks – complementair aan het BGV – doorwerken. Dit geldt in het bijzonder voor een deel van de rechtvaardigingsgronden voor toegelaten derdenverstrekkingen, zoals gegevensverstrekking met toestemming van de geregistreerde of op basis van een wettelijke informatieverplichting (art. 11, eerste lid), gegevensverstrekking ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of wegens een dringende en gewichtige reden (art. 11, tweede lid) of gegevensverstrekking op basis van een privacy-toets in de overheidssector (art. 18, derde lid).

Om de normatieve actualiteit van het BGV-regime te verzekeren, is de in beginsel limitatief bedoelde concretisering van geoorloofde gegevensopslag en -gebruik vrijwel steeds voorzien van een open verwijzingsbepaling, op basis waarvan de door specifieke wettelijke regelingen gegenereerde informatiebehoefte (alsnog) in het Besluit wordt geïncorporeerd.

Het voorgaande impliceert, dat deze vorm van regulering met betrekking tot informatiesystemen die de invloed van uiteenlopende wetten ondergaan, anders dan aangenomen, resulteert in een vergroting van de complexiteit in privacy-normstelling. Dit geldt in het bijzonder voor personeels-/salarisadministraties, leerlingen- en studentenregistraties. Het is aan de houder om de verschillende normatieve regelingscomplexen: (a) het BGV-standaardregime, (b) het complementaire WPR/BGG-regime, (c) via verwijzingsbepalingen geïncorporeerde specifieke wetgeving en (d) op algemene wetgeving gebaseerde informatieverplichtingen (Wob, open privaatrechtelijke normen), op toepassingsniveau te integreren. De houder is voorts gehouden tot aanvullende voorzieningen in de vorm van: (a) een “vertaling” van het normatieve regime in uitvoeringsinstructies, waaronder het treffen van organisatorische (en eventuele technische) regelingen en (b) het geven van uitvoering aan door het BGV geleverde verbijzonderingen (toegangsspecificaties).

Evaluatie

Het BGV vormt een belangrijke bron van uitvoeringsproblemen. De interpretatie- en ondersteuningsbehoefte is groot, evenals de variatie in casuïstiek. Hoewel het zwaartepunt in de informatieverzoeken aan de Registratiekamer in de periode 1990-1991 viel, blijft het BGV veel aandacht vergen. Dit houdt mede verband met het beleid van de Kamer om in geval van klachten e.d. de werking van de in het geding zijnde persoonsregistratie bij niet-aanmelding op

rechtmatigheid te toetsen aan het daartoe meest in aanmerking komende BGV-regime. Een tweede reden vormt de toenemende gedateerdheid van het Besluit, zowel door de voortschrijdende modernisering van de informatievoorziening en de groei in al dan niet gestructureerde elektronische berichtensystemen, als door de inwerkingtreding van nieuwe, deels ingrijpende wettelijke regelingen.

Samengevat roept de BGV-systematiek de volgende problemen op.

Zoals hiervoor reeds gesignaleerd, is het Besluit gebaseerd op een traditionele typologie van functionele informatiesystemen. Om die reden is het Besluit niet of nauwelijks toepasbaar op multifunctionele systemen, althans uitgaande van het principe dat een BGV-standaardregime – op straffe van verlies van normatieve werking – betrekking moet hebben op een reële in plaats van een virtuele persoonsregistratie. Door de huidige trends in toepassing van informatie-/communicatietechnologie kalft het toepassingsgebied van dit type regulering van informatiesystemen op uitvoeringsniveau derhalve verder af.

Het BGV leidt tot veel onduidelijkheid en onzekerheid in de uitvoeringspraktijk, met name veroorzaakt door: (a) de juridische inkleuring en de mate van gedetailleerdheid van de voorschriften, resulterend in relatief strenge uitvoeringsregimes, (b) het wegreguleren van in de wet voorziene flexibiliteit met betrekking tot verenigbaar gegevensgebruik en NAW- en doelverstrekkingen, alsook (c) de toeneming in regelingscomplexiteit door de complementaire werking van BGV en WPR/BGG en de incorporatie van specifieke regelgeving via expliciete en complementaire verwijsbepalingen. De complexiteit van het regelingssysteem werkt voorts belemmerend op een correcte toepassing ervan, terwijl de kenbaarheid van het normatieve regime op uitvoeringsniveau, zowel voor geregistreerden als derden, – anders dan door het BGV gesuggereerd – (aanmerkelijk) te kort schiet.

Voorts is geconstateerd, dat het systeem van het BGV, mede door het achterwege blijven van aanpassingen, de facto resulteert in een zekere normatieve fixatie van de informatievoorziening op het tijdstip van inwerkingtreding. Zoals hiervoor aangegeven, voorzien de afzonderlijke regimes weliswaar in verwijsbepalingen met betrekking tot de door (nieuwe) specifieke wetgeving gegenereerde informatiebehoefte, het Besluit kan echter uitlokken tot een restrictieve, conserverende interpretatie van hierin via open verwijsbepalingen doorwerkende nieuwe wettelijke arrangementen en daarmee remmend werken op de informatiele doorwerking van een wijziging in politieke en maatschappelijke opvattingen. Het BGV is dan de norm en nieuwe regelingen worden als afwijking hiervan ervaren.

Om de hiervoor genoemde redenen is het BGV-stelsel tamelijk conflictgevoelig. Verwacht kan worden dat de toepassingsproblematiek zal toenemen indien de Registratiekamer een begin maakt met een doelgerichte controle op naleving van deze voorschriften.

De conclusies omtrent de veronderstelde zeefwerking en de dereguleringspretentie van het BGV vloeien al uit het voorgaande voort. De zeefwerking van het BGV in de huidige opzet is beperkt, niet alleen vanwege een sinds de inwerkingtreding van het Besluit nog verder toegenomen complexiteit van een aantal hierin opgenomen registraties, maar vooral door de functionele verbijzondering van relatief eenvoudige persoonsregistraties. Dat laatste aspect geldt in het bijzonder voor abonnementenregistraties, ledenbestanden alsmede voor financiële en cliëntregistraties. In de uitvoeringspraktijk zijn persoonsregistraties van de door het BGV onderscheiden typen derhalve (aanmerkelijk) minder gestandaardiseerd gebleken dan was verondersteld, terwijl het BGV op dit punt aan sturend effect op de gegevensverwerking heeft ontbroken. Het gebrek aan selectieve werking kan niet zozeer aan het BGV als zodanig worden toegerekend, is immers een uitvloeisel van de brede beschikbaarheid van maatwerk-toepassingen in de informatisering. Deze ontwikkeling naar een verdere functionele diversificatie in informatievoorziening stelt, evenals de eerder gesignaleerde groei in multifunctionaliteit, derhalve in algemene zin grenzen aan de sturingscapaciteit van algemeen verbindende voorschriften.

Met het oog op het voorgaande kan evenmin worden volgehouden, dat het BGV in algemene zin als een instrument van deregulering is aan te merken. De vrijstelling van de reglements-/formulier- en aanmeldingsplicht kan in het licht van de overige verplichtingen nauwelijks als een substantiële lastenbeperking worden gezien. Bij een adequate uitvoering van het BGV moeten

immers dezelfde voorbereidende werkzaamheden worden verricht als het geval is bij zelfregulering, terwijl de uitvoering bij toepassing van het BGV eerder is verzwakt.

Conclusie

Het voorgaande leidt tot de constatering, dat het BGV in overwegende mate niet aan de daarmee beoogde doeleinden beantwoordt. Het BGV draagt bij tot de complexiteit van privacy-regulering, genereert een grote interpretatiebehoefte, is derhalve conflictgevoelig en vormt tevens een belemmering voor de modernisering van de gegevensverwerking en de actualisering van de informatiebehoefte in verband met de doorwerking van specifieke wetgeving. Om die redenen moet worden geconcludeerd, dat het BGV onvoldoende de daaraan toegedachte functies vervult en ook kan vervullen.

Met betrekking tot het ontwerp EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens is geconstateerd, dat deze in de weg staat aan een continuering van het systeem van genormeerde vrijstelling in de huidige opzet. Weliswaar voorziet de richtlijn in de mogelijkheid van vrijstelling van de aanmeldingsplicht voor bepaalde categorieën informatiesystemen, deze bevoegdheid is echter beperkt tot de groep relatief eenvoudige gegevensverzamelingen. Bovendien heeft de door de richtlijn geleverde precisering van deze vrijstellingen met name een afbakeningsfunctie en is in deze regeling derhalve niet voorzien in de bevoegdheid van de lidstaten tot een nader aangescherpte normering van de aldus van aanmelding vrijgestelde categorieën gegevensverwerking.

Aanbeveling

Uitgaande van het gegeven dat bij vaststelling van de richtlijn, de uitvoeringsregeling, ter vervanging van de WPR c.a., eerst per 1 januari 1999 in werking kan treden, met een overgangstermijn tot 1 januari 2002, is de vraag wat te doen met het BGV in de tussenliggende periode.

Het verdient aanbeveling om de gesuggereerde aanvulling van het aantal hierin opgenomen standaardregimes zo snel mogelijk te effectueren. Bovendien is er reden om de huidige regeling in het licht van de hiervooresignaleerde knelpunten kritisch op de noodzaak tot (partiële) aanpassing te bezien. Dit geldt in het bijzonder voor de doorwerking van de sinds de inwerkingtreding van de BGV van kracht geworden sectorregelingen met een (zware) informatie-component. Deze aanpassing zal derhalve vooral gericht moeten zijn op modernisering en actualisering, mede bedoeld om tegemoet te komen aan de door tijdsverloop groeiende interpretatiebehoefte met betrekking tot het BGV.