Openbare persoonsgegevens

Citation for published version (APA):

Berlee, A. (2022). *Openbare persoonsgegevens*. Open Universiteit.

Document status and date:
Published: 22/09/2022

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:
CC BY-NC-ND

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

https://www.ou.nl/taverne-agreement

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from https://research.ou.nl/ on date: 09 Nov. 2026

Open Universiteit
www.ou.nl

Open Universiteit

PROF. MR. ANNA BERLEE

Openbare persoonsgegevens

Open Universiteit

PROF. MR. ANNA BERLEE

Openbare persoonsgegevens

© Copyright A. Berlee, 2022
Op deze tekst is een Creative Commons Licentie (cc by-nc-nd 4.0) van toepassing:
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0.

Openbare persoonsgegevens

Rede

In verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Gegevensbescherming en privacyrecht aan de Open Universiteit

op donderdag 22 september 2022 te Heerlen

door prof. mr. Anna Berlee

Openbare persoonsgegevens

Geachte voorzitter, dames en heren,

Graag begin ik met een citaat uit een tijdschrift gepubliceerd op 22 september:

"Langzamerhand begint zich op verschillende ministeries enige onrust over de gemakkelijk toegankelijke overheidsregisters af te tekenen. Men vindt dat door de huidige regelingen de persoonlijke levenssfeer niet is gewaarborgd of onvoldoende beschermd."[1]

Dit citaat, uit het opiniestuk 'Privacy bestaat niet meer', is op de kop af 49 jaar geleden gepubliceerd, maar had net zo goed vandaag in de krant kunnen staan. Zo werden er twee weken geleden Kamervragen gesteld over de privacy van ondernemers wier gegevens in het Handelsregister worden openbaar gemaakt.[2] En begin augustus heeft het Hof van Justitie zich uitgelaten over openbaarheid van een Litouws register van privébelangen ter bestrijding van belangenverstrengeling en corruptie.[3] Dit jaar verwachten we ook nog een uitspraak van het Hof over de verenigbaarheid van de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens met een openbare versie van het UBO-register.[4]

De verenigbaarheid van openbare registers met het privacy- en gegevensbeschermingsrecht is dus onverminderd actueel.

Voor ik daarover verder kom te spreken, wil ik kort stilstaan bij openbare registers. Wat zijn dat eigenlijk? De wet definieert openbare registers niet, maar uit de jurisprudentie blijkt dat onder openbare registers overeenkomstig het gewone spraakgebruik "in de eerste plaats" moet worden verstaan de "registers die de wet als zodanig aanduidt, of ten aanzien waarvan de wet heeft voorgeschreven dat het publiek op een bepaalde wijze van de inhoud daarvan kan kennis nemen".[5] Deze definitie geeft ons niet veel houvast, maar dat is eigenlijk niet erg, zolang het maar duidelijk is waar de term 'openbare registers' steeds naar verwijst en dat is in veel gevallen ook zo.[6]

De registers waar ik het vandaag met u over wil hebben zijn de door de overheid ingestelde (veelal bij wet) en bijgehouden registers die persoonsgegevens bevatten die voor iedereen in te zien zijn, zonder opgaaf van reden. Dat betekent overigens niet

1 Anton Koene & Marijke Rawie, 'Privacy bestaat niet meer', *De tijd: dagblad voor Nederland* 22 september 1973.
2 *Kamerstukken II* 2021/22, nr. 2022D34759.
3 HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
4 Staat voor de uiteindelijk belanghebbende; degenen die uiteindelijk eigenaar zijn of zeggenschap hebben over een organisatie.
5 HR 29 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2371, *NJ* 2001/613, m.nt. W.D.H. Asser, r.o. 3.4. Naar HR 23 oktober 1936, *NJ* 1936/935, p. 93.
6 Enige verwarring kan ontstaan bij de openbare registers waar artikel 3:16 BW naar verwijst, zie *Asser 3-IV Algemeen goederenrecht* (Bartels & Van Mierlo), 483a.

dat *alle* informatie die is opgenomen in een register ook openbaar moet zijn om te kwalificeren als een openbaar register. Zolang een deel van die informatie voor iedereen die maar wil is in te zien, valt het onder deze definitie. Voorbeelden zijn de registers gehouden door het Kadaster (de openbare registers voor registergoederen[7] en de Basisregistratie Kadaster);[8] de registers gehouden door de Kamer van Koophandel (het Handelsregister en UBO-register); en veel van de registers gehouden door de griffie van de rechtbanken (het gezagsregister,[9] het curateleregister,[10] het boedelregister,[11] of het huwelijksgoederenregister[12]).

Sommige registers vallen buiten de door mij gebezigde definitie. Met name de registers die geen persoonsgegevens openbaar maken; of wel persoonsgegevens verstrekken en misschien zelfs wel aan heel erg veel mensen, organisaties of instanties, maar niet aan 'eenieder'. Het bevolkingsregister (de Basisregistratie Personen), bijvoorbeeld, kent een zeer specifiek regime op basis waarvan informatie kan worden verstrekt aan derden.[13] Daarmee is het dus niet een 'openbaar register' te noemen, hoe groot de groep ook is die in potentie toegang heeft tot dit register.

Binnen de categorie openbare registers wil ik graag nog een onderscheid maken. Zo is er wat mij betreft een tweedeling te maken naar het moment waarop de registers zijn ingesteld. De scheidslijn daarbij ligt ergens tussen 1995 en 2001. De registers die zijn ingesteld voor die periode noem ik voor het gemak even de 'eerste generatie' openbare registers. Logischerwijs betekent dit dat alle registers die hun oorsprong kennen daarna van de 'tweede generatie' zijn.

Waarom leg ik nu de grens ergens tussen 1995 en 2001? In 1995 werd de Europese privacyrichtlijn[14] aangenomen die in 2001 was geïmplementeerd in Nederland in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp verving de Wet persoonsregistraties (WPR) uit 1989. De WPR was de eerste algemene privacywet in Nederland. Daarvoor kende Nederland geen, of enkel wat gefragmenteerde regelgeving op het gebied van de omgang met persoonsgegevens. De WPR was echter niet van toepassing op openbare registers ingesteld bij wet.[15]

---

7 Ten aanzien van grond, teboekstaande schepen en teboekstaande luchtvaartuigen. Openbaar op grond van artikel 99 Kadw.

8 Artikel 100 Kadw.

9 Artikel 1:244 BW.

10 Artikel 1:391 BW.

11 Artikel 4:186 BW jo. artikel 7 Besluit boedelregister. In het laatste artikel staat dat aanvrager wel moet aangeven wat die specifiek wil inzien. Dat kan *alles* zijn, maar hoeft niet. De bepaling lijkt met name ingegeven om massale gegevensverstrekking niet mogelijk te maken.

12 Artikel 1:116 BW.

13 Zie Hoofdstuk 3 Wet basisregistratie personen.

14 Richtlijn 95/46/EG.

15 Het moest gaan om een wet in formele zin die de openbare registers instelde, dus niet bij amvb of via een gemeentelijke verordening; *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, 6, p. 7 (MvA). In dat geval was de uitzondering niet van toepassing, zie hierover ook M. Overkleeft-Verburg, 'Privacy-aspecten van vastgoedregistraties', in: J.A. Zevenbergen & J. de Jong (red.), *Vastgoedregistraties en privacybescherming*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993, p. 33 e.v.

De uitzonderingspositie die openbare registers genoten onder de WPR kwam met de komst van de Wbp te vervallen. Dat betekende dat deze registers vanaf dat moment ook allemaal in overeenstemming gebracht moesten worden met het gegevensbeschermingsrecht. Dit werd voortgezet onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die sinds 2018 in Nederland geldt.[16]

Nederland heeft gebruikgemaakt van de ruimte die de AVG biedt om aan de openbare registers toch nog een kleine uitzonderingspositie te bieden.[17] Hoewel de openbare registers volledig onder de AVG vallen, zijn sommige rechten van betrokkenen (zoals inzage, rectificatie en wissing) niet van toepassing indien er in de wet die de openbare registers instelt ook iets is geregeld over de rechten van betrokkenen. Het recht op bezwaar is daarnaast in het geheel uitgezonderd. Daar kom ik later nog op terug.

Ieder register dat ná de periode 1995-2001 is ingesteld is dus blanco begonnen en heeft bij de inrichting daarvan meteen rekening moeten houden met het gegevensbeschermingsrecht. En dat is te zien. Het gegevensbeschermingsrecht heeft met name invloed gehad op de mate waarin registers 'openbaar' zijn.[18]

De privacy van geregistreerden en de mate waarin hun gegevens openbaar gemaakt worden, is sinds de opkomst van het moderne gegevensbeschermingsrecht bovendien vaak onderwerp van gesprek geweest.[19] In de media worden bijvoorbeeld inmiddels met enige regelmaat incidenten gemeld die terug zijn te leiden tot de openbaarheid van registers. Het afgelopen jaar was de aandacht met name gevestigd op het gemak waarmee de Kamer van Koophandel de woonadressen van zzp'ers ontsloot. Hierdoor kregen journalisten, advocaten en politici te maken met intimidatie en bedreigingen[20] en is het deze week (alweer) drie jaar geleden dat een advocaat vermoord werd op steenworp afstand van zijn huisadres dat, naar verluidt, gevonden werd in het Handelsregister.[21]

Naar aanleiding van eerdere signalen dat er iets mis is met de privacy van ondernemers in het Handelsregister, is de KvK een datavisie gestart om te kijken hoe de balans kan worden gevonden tussen openbaarheid en privacy.

Ook de wetgever heeft niet stilgezeten. Zo zijn er steeds meer afschermingsmogelijkheden gekomen voor burgers die geregistreerd zijn in de verschillende openbare registers. Er is daarnaast een wetsvoorstel ingediend om doxing – het online verspreiden van persoons-

16 Samen met de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.
17 Opgenomen in artikel 47 UAVG.
18 Een voorbeeld is het ingediende wetsvoorstel Wet centraal aandeelhoudersregister. In een eerdere initiatiefnota stond dat dit register openbaar zou worden en gelet op de privacy van aandeelhouders is het veranderd in een niet-openbaar register, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 661, nr. 5, p. 10.
19 Overigens is de gegevensdeling van de KvK wel vaker aan de orde geweest. Zie bijv. *Kamerstukken II* 2008/09, Aanhangsel 2818, 3 juni 2009.
20 https://perma.cc/MT2B-4WDF.
21 https://perma.cc/W2VU-246E.

gegevens met het doel te intimideren – strafbaar te stellen. Deze maatregelen zijn hard nodig in een tijd waarin met name door automatisering en digitalisering de toegankelijkheid van de altijd al openbare registers enorm is toegenomen.

De afscherming en strafbaarstelling van doxing zijn echter meer symptoombestrijding dan dat ze het probleem – letterlijk – bij de bron aanpakken: het bestaan van openbare registers, waarin (grote hoeveelheden) persoonsgegevens ter beschikking worden gesteld aan het brede publiek. De vraag dringt zich dan op: zijn openbare registers nog wel van deze tijd?

Of, preciezer geformuleerd: zijn openbare registers (nog) te verenigen met de fundamentele rechten op de bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van het privéleven? Want uiteindelijk moeten die openbare registers gezien worden als een inmenging op die fundamentele rechten.

Het antwoord op die vraag is volgens het Hof van Justitie *ja*. Openbare registers zijn in beginsel te verenigen met de fundamentele rechten op de bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van het privéleven. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie verzet het Unierecht zich niet per se tegen het houden van een register met persoonsgegevens dat publiekelijk toegankelijk is.[22] De fundamentele rechten zoals de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens zijn namelijk geen absolute rechten, maar moeten worden beschouwd in relatie tot hun functie in de samenleving.[23] Openbare registers kunnen dus verenigbaar zijn met het gegevensbeschermingsrecht, maar dan wel alleen onder voorwaarden. Deze voorwaarden zien we *grosso modo* uitgewerkt in artikelen 5 en 6 van de AVG, die op zichzelf weer geïnterpreteerd moeten worden in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Hv), in het bijzonder artikelen 7, 8 en 52 Hv.[24]

Uit artikel 8, lid 1, van het Handvest volgt dat het daarin verankerde recht op bescherming van persoonsgegevens zich ertegen verzet dat persoonsgegevens onder het algemene publiek worden verspreid, *tenzij* deze verspreiding geschiedt op basis van een eerlijke verwerking die voldoet aan de vereisten van het tweede lid van dat artikel.[25] Deze vereisten zijn nader geconcretiseerd in de AVG in de beginselen waaraan een verwerking van persoonsgegevens moet voldoen (artikel 5 AVG) en de uitwerking van de rechtmatigheid van de verwerking (artikel 6 leden 1 en 3 AVG).

22 HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, EU:C:2021:504 (*Lavijas Republikas Saeima (Strafpunten)*), r.o. 103-104. Zie ook HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Salvatore Manni*) en HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

23 HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*), r.o. 48 en HvJ EU 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*), r.o. 63.

24 Het gaat daarbij om de artikelen 8 en 52 Hv.

25 HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 (*Commissie tegen Hongarije*), r.o. 126 en HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*), r.o. 49.

Wat is dan de maatstaf waaraan een openbaar register moet voldoen, wil het verenigbaar zijn met het gegevensbeschermingsrecht? De openbaarheid van het register moet voorzienbaar en voorspelbaar zijn op grond van de wet. Daarnaast moet de openbaarheid beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking daarvan. Ofwel de openbaarheid moet zowel subsidiair als proportioneel zijn.

Laten we deze vereisten alle eens nalopen.

Openbaarheid moet blijken uit de wet

Het ter inzage leggen van bescheiden, actief publiceren daarvan op een website, of anderszins bestieren van een openbaar register met persoonsgegevens mag niet op eigen gelegenheid worden besloten door de overheidsinstantie[26] maar moet allereerst volgen uit de wet.[27] Dat kan bijvoorbeeld door middel van een wet[28] waarin staat dat het register door eenieder is in te zien,[29] of dat verstrekking uit het register van bepaalde persoonsgegevens of het gehele register aan eenieder verplicht is.[30]

Het moet ook duidelijk zijn *welke* persoonsgegevens openbaar gemaakt worden.[31] De omvang van de verwerking en daarmee de inmenging moet duidelijk en op nauwkeurige wijze bepaald zijn.[32] Anders is de toepassing van die wet niet voorspelbaar en dus niet in overeenstemming met zowel de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[33]

Die voorspelbaarheid kan ook in het gedrang komen wanneer de wet een niet-limitatieve opsomming van te openbaren persoonsgegevens geeft die op een later moment kan worden aangevuld. Dit vraagstuk speelt zich voornamelijk af wanneer het gaat om EU-regelgeving die aan de lidstaten ruimte laat om de categorie van persoonsgegevens uit te breiden.[34] Een delegatiegrondslag in het Nederlandse recht waarbij via amvb een lijst van persoonsgegevens uitgebreid kan worden stuit op minder bezwaren.[35]

---

26 Hier vallen ook de zelfstandige bestuursorganen onder, zoals de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers.

27 Art. 6 lid 1 sub c) en e) jo. lid 3 AVG zoals geïnterpreteerd in het licht van art. 8 lid 2 en art. 52 lid 1 Hv.

28 Dit hoeft niet een wet in formele zin te zijn, zie overweging 41 AVG. Een formele wet was wel noodzakelijk wilden onder het regime van de Wpr de openbare registers worden uitgezonderd, *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, 6, p. 7 (MvA).

29 Artikel 21 Handelsregisterwet 2007.

30 Artikel 4 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969, art. 10 Besluit gezagsregisters, art. 7 Besluit boedelregister en art.19 Faillissementswet.

31 Zie in dit kader bijvoorbeeld de discussie in het kader van de niet-limitatieve opsomming van beoogd artikel 68a lid 2 Fw, uiteengezet in M.D. Reijneveld, 'De verwerking van persoonsgegevens door de faillissementscurator bij de uitoefening van zijn taak', *NTBR* 2021/12, p. 91-103.

32 Zie in die zin ook de concretisering in artikel 6 lid 3 AVG welke geïnterpreteerd moet worden in het licht van artikel 52 Hv. Zie voorts overweging 41 AVG en HvJ EU 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*), r.o. 65.

33 HR 3 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1814 (*BKR grondslag*), r.o. 3.1.5.

34 Zie uitgebreid hierover A-G Pitruzzella 20 januari 2022 in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43 (*Luxembourg Business Registers*), punten 114-118.

35 Zoals art. 17 lid 1 sub a Hregw 2007.

Enfin, de wet dient dus de openbaarheid te regelen. Een inkoppertje, als een register wordt ingesteld, zou men denken. Toch gaat dit niet altijd goed.

Op dit vereiste sneuvelt bijvoorbeeld de openbaarheid van het Apothekersregister van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.[36] Daarin staan onder andere de namen van apothekers en bij welke apotheek zij gevestigd zijn. Op grond van de Geneesmiddelenwet is de inschrijving verplicht,[37] maar de openbaarheid van het register volgt niet uit de wet. Toch wordt de pdf met alle gevestigde apothekers iedere week geactualiseerd en is deze (alleen) in zijn geheel te downloaden voor iedereen.

Dat het hier gaat om een relatief geringe inmenging maakt in wezen niet uit. Het ontbreekt hier aan een grondslag voor de verwerking. De ernst van de inmenging is echter wel van belang bij de evenredigheidstoets.

De waarom-vraag

De openbaarheid dient niet alleen voorzienbaar te zijn, maar ook evenredig. Om de evenredigheid van de openbaarheid te toetsen moet eerst blijken waartoe de openbaarheid dient, ofwel waarom het register openbaar is. Wat is het *doel* van de verwerking van de persoonsgegevens via een openbaar register? Wat wil men daarmee bewerkstelligen? En gaat het om een doel dat een inmenging op een grondrecht, in beginsel, kan rechtvaardigen?[38]

Het is in wezen de verantwoording van de openbaarheid van het register en de daarmee gepaarde inmenging op het fundamentele recht van de geregistreerde natuurlijk persoon. Hoewel daarbij de wetgever ruimte krijgt om zelf te bepalen wat een doelstelling van algemeen belang is,[39] is deze ruimte nou ook weer niet onbegrensd. Openbaarheid kan bijvoorbeeld niet gerechtvaardigd worden enkel en alleen omdat dit handig zou zijn, of omdat een gebrek aan middelen een andere vorm van toegang tot het register in de weg staat.[40]

Van belang om te onderstrepen is dat het hier gaat om de *openbaarheid* van het register. Zo kan er prima een verschil bestaan tussen de doelstelling van het hebben van een bepaald overheidsregister waarin verplichte registratie plaatsvindt van persoonsgegevens en rechtsfeiten, maar dit hoeft niet eveneens de openbaarheid daarvan met zich mee te brengen. Dat zijn twee zeer verschillende afwegingen.

36 https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2017/08/17/register-van-gevestigde-apothekers.
37 Artikel 61, vijfde lid, Geneesmiddelenwet.
38 Zie voor een geval waarin dit niet zo was HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 (*Commissie tegen Hongarije*), r.o. 133-142.
39 Zie ook EHRM 4 december 2008, S. en Marper *t.* Verenigd Koninkrijk, appl. nrs. 30562/04 & 30566/04, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, r.o. 101.
40 HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*), r.o. 88-89.

De eerste generatie openbare registers hebben naar aanleiding van Richtlijn 95/46/EG en de Wbp de doelstellingen waarvoor informatie verstrekt wordt en inzage verleend in de openbare registers in sommige gevallen geëxpliciteerd of gespecificeerd.[41] Voor sommige registers is dit niet gedaan. De wetgever heeft bijvoorbeeld voor het boedelregister[42] en het gezagsregister[43] de doelspecificatie in het geheel niet opgenomen in de wet. Dat doel blijkt dan uit de toelichting op de wet.

Voor de eerste generatie registers waarvoor wellicht de meeste persoonsgegevens openbaar worden gemaakt, heeft de wetgever wél specifieke aanpassingen uitgevoerd. Zo zijn de Kadasterwet en de Handelsregisterwet aangepast (thans: Handelsregisterwet 2007).[44] In beide wetten zijn bepalingen met betrekking tot de doelstellingen van de registers opgenomen.

Deze doelen zijn wel zeer ruim omschreven. Het gaat in beide gevallen om een register ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Van enige verdere afbakening of nadere concretisering van wat hieronder dient te worden verstaan is geen blijk gegeven. Dit kan het onbedoelde effect hebben dat eenieder die inzage wil in het register een eigen invulling aan deze doelstelling geeft en zo wellicht buiten de bedoeling van de wetgever treedt en dus (on)bedoeld(?) misbruik maakt van de openbaarheid.[45] Het Hof van Justitie heeft in het verleden echter wel ruim omschreven doelstellingen van bijvoorbeeld een Handelsregister geaccepteerd.[46]

De Handelsregisterwet 2007 is in 2020 overigens nogmaals gewijzigd waarna er een nieuw – specifieker – doel bij kwam, de registratie van de uiteindelijk belanghebbende (UBO). Dit ter implementatie van de anti-witwasrichtlijnregelgeving van de EU.[47] De rechtvaardiging van de openbaarheid van een deel van deze gegevens kan volgens de A-G-conclusie in de zaak die momenteel loopt bij het Hof van Justitie worden gevonden in de *voorkoming* van witwassen en terrorismefinanciering.[48] Interessant daarbij is dat de openbaarheid hier niet is gericht op het verschaffen van informatie aan derden, maar juist is gericht op de potentiële overtreder van de antiwitwaswetgeving en terrorismefinanciering en het krachtige afschrikwekkend effect dat uitgaat van de openbaarheid.

41 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 3.
42 *Kamerstukken II* 1992/93, 17 141, nr. 12, p. 64.
43 *Stb.* 2004, 217, nota van toelichting Artikel I, Onderdeel E.
44 *Stb*. 2001, 180.
45 Zie bijv. EHRM 27 juni 2017, Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy *t.* Finland, appl. nr. 931/13, ECLI:CE:ECHR:2017:0627JUD000093113, r.o. 173.
46 HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Salvatore Manni*), r.o. 50-51.
47 De openbaarheid van een deel van dit UBO-register volgt uit art. 21 Hregw 2007.
48 A-G Pitruzzella 20 januari 2022 in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43 (*Luxembourg Business Registers*), punt 140 en 169.

Geschiktheid van de openbaarheid

Voordat getoetst wordt aan de proportionaliteit van de maatregel, moet worden gekeken of de openbaarheid wel geschikt is om de nagestreefde legitieme doelstelling te verwezenlijken. Kan de openbaarheid bijdragen aan het verwezenlijken van het doel? Veelal zal dit het geval zijn, maar lang niet altijd.

Zo was vorige week nog in het nieuws hoe het Transparantieregister Zorg betalingen aan cardiologen niet aan het licht bracht, maar juist 'verborg'.[49] Hoewel het register (nog)[50] niet onder de eerdere definitie van een openbaar register valt, is het een voorbeeld van een geval waarin de openbaarheid niet geschikt lijkt om het beoogde doel te bereiken. Het register kent technische mankementen, is onvolledig en registreert en openbaart informatie die niet bijdraagt aan het doel. De openbaarheid van dat register – als het wettelijk zou zijn geregeld op deze wijze – zou dus niet geschikt zijn ter verwezenlijking van de doelstelling. Dat betekent ook dat wanneer de openbaarheid ongeschikt is om de doelstelling te verwezenlijken daarmee ook de rechtvaardiging van de openbaarheid vervalt.

Vaker zal het echter niet de eis van geschiktheid zijn die problemen geeft uit oogpunt van evenredigheid, maar veeleer het noodzakelijkheidsvereiste.

In het algemeen kan worden gezegd dat aan het noodzakelijkheidsvereiste *niet* wordt voldaan als de beoogde doelstelling van algemeen belang redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kan worden bereikt met andere middelen, die minder ingrijpend zijn.[51] Het gaat hier in wezen dus om de vraag of de openbaarheid wel subsidiair is. Deze subsidiariteit kan komen te ontvallen als bijvoorbeeld in andere regelgeving een minder verstrekkende verwerking is geregeld die eveneens de doelstelling van het openbare register dient.

Maar pas op: een overweging gemaakt in het kader van de openbaarheid in het ene register hoeft niet voor een ander register tot dezelfde uitkomst te leiden. Zie bijvoorbeeld de verklaring van erfrecht. Deze kan bijvoorbeeld omwille van de privacy van betrokkenen niet worden ingeschreven in het openbare boedelregister, maar wel in de openbare registers voor registergoederen.[52]

Een ander voorbeeld. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies inzake de wijziging van het Handelsregisterbesluit uiteengezet dat enkele gegevens, zoals het vestigingsadres,[53] die in het Handelsregister zijn opgenomen en worden geopenbaard

49 Zie https://perma.cc/6XHZ-QHPW.
50 Het register is niet ingesteld bij wet hoewel daartoe wel een wetsvoorstel ligt. Het wordt eveneens niet gehouden door het openbare gezag maar een stichting.
51 Overweging 39 AVG, HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, EU:C:2021:504 (*Lavijas Republikas Saeima (Strafpunten)*), r.o. 110.
52 Op grond van artikel 3:17 lid 1 onderdeel b), zie T&C BW, commentaar op art. 4:186 BW (Verstappen), punt 2.
53 Bij zzp'ers veelal ook het woonadres.

eveneens op grond van andere regelgeving kenbaar moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld op grond van vigerende consumentenregelgeving en fiscale regelgeving. Als met die regelgeving de rechtszekerheid in het economisch verkeer voldoende wordt gediend, ontvalt daarmee mogelijkerwijs ook de noodzaak voor openbaarheid via het Handelsregister.[54] Indien het argument kan worden onderbouwd dat de effectiviteit van het Handelsregister superieur is aan die verstrekkingen op andere gronden dan kan de openbaarheid toch nog de noodzakelijkheidstoets doorstaan.[55]

De ernst van de inmenging en de evenredige afweging

Vervolgens moet worden gekeken of de openbaarheid wel in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Hiervoor dient de ernst van de inmenging op de fundamentele rechten die de openbaarheid met zich meebrengt te worden onderzocht. Daarna moet worden nagegaan of het belang dat met die openbaarheid wordt nagestreefd in verhouding staat tot die ernst.

De ernst van de inmenging wordt ingevolge de rechtspraak van het Hof bepaald aan de hand van vier factoren, die in samenhang moeten worden bezien.

1. Welke en wat voor soort gegevens?

Allereerst is de aard en de omvang van de persoonsgegevens die geopenbaard worden van belang. Kortom, om welke en wat voor soort persoonsgegevens gaat het? Hierbij geldt de stelregel: hoe gevoeliger de persoonsgegevens des te ernstiger de inmenging. De AVG geeft enige indicatie van de gevoeligheid van persoonsgegevens doordat deze bijzondere categorieën van persoonsgegevens kwalificeert. Zo brengen de verwerkingen van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, genetische gegevens of gegevens over gezondheid, net als gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid, in de regel een ernstigere inmenging met zich mee dan bijvoorbeeld de verwerking van iemands naam, lievelingskleur of e-mailadres.

Soms kan echter uit het cumulatieve effect van een verzameling van ogenschijnlijk onschuldige persoonsgegevens een ernstigere inmenging ontstaan.

Dit is bijvoorbeeld zo wanneer een openbaar register de voornamen van twee mensen verwerkt en daarbij tevens vermeldt dat het om partners gaat. Dan kan daaruit seksuele gerichtheid worden afgeleid.[56] Dit is bijvoorbeeld mogelijk op basis van inzage in het

54 Autoriteit Persoonsgegevens 28 juni 2021, Advies over het concept voor wijziging Handelsregisterbesluit 2008, z2021-02750.

55 Zie HvJ EU 16 december 2008, C-524/06, ECLI:EU:C:2008:724 (*Huber*), r.o. 62.

56 In dat geval moet de verwerking ook het verbod op de verwerking van dit soort gegevens doorbreken, zie art. 9 lid 2 AVG.

eigendomsinformatieproduct van het Kadaster of inzage in de leveringsakte die daaraan ten grondslag ligt.[57]

Is het openbaren van iemands huisadres een geringe of juist ernstige inmenging? De meningen lijken hierover verdeeld.[58] Het lijkt mij dat publieke toegang tot nauwkeurige contactgegevens zoals een adres een ernstige inmenging met zich mee kan brengen. Dit moet echter wel weer in samenhang worden gezien met de wijze *waarop* toegang wordt verleend en de toegankelijkheid van het register vorm heeft gekregen.

Naast de aard van de persoonsgegevens die worden verwerkt is ook de omvang hier van belang. Zo is de combinatie van naam en BIG-registratienummer niet bijzonder gevoelig en de ernst van deze inmenging is geringer dan het openbaar maken van een leveringsakte waarin ID-nummer, naam, geboortedatum, huwelijkse staat, woonadres en contactgegevens staan vermeld.

De verwerking van een groot aantal persoonsgegevens is ook een reden om de inmenging als ernstiger te kwalificeren dan gevallen waarin het gaat om een enkel persoonsgegeven. De tweede generatie openbare registers beperken veelal de informatie die openbaar gemaakt wordt, ook al wordt veel meer informatie geregistreerd. De limiet van gegevens die geopenbaard kunnen worden wordt bepaald aan de hand van verzameling van (persoons)gegevens door de houder van het openbare register. Zoals al eerder aangestipt, kan de rechtvaardiging van de inschrijving een andere zijn dan de rechtvaardiging van de openbaarmaking van hetgeen is ingeschreven en brengt een enorme *verzameling* van persoonsgegevens nog niet automatisch ook de openbaarmaking daarvan met zich mee.

Bij de eerste generatie openbare registers zien we dat daarbij de keuzes gemaakt bij de instelling van het register, zelfs indien dit soms meer dan honderd jaar geleden is, nog altijd leidend zijn. Het beperken van de mate van gegevens die worden geregistreerd of de openbaarheid is eerder uitzondering dan regel.[59] Hierbij spelen ook technische problemen een rol. Zo zou het Kadaster pas kunnen gaan werken met gelaagde toegang of beperkte inzage in de openbare registers voor registergoederen als de daarin ingeschreven akten en uitspraken worden aangeleverd op een wijze die het gemakkelijk maakt om informatie af te schermen.[60] Dit gebeurt nu nog niet standaard.

Andere 'eerste generatie openbare registers' zijn bij instelling daarvan meteen op een wijze ingericht waarbij de verwerking van persoonsgegevens zelfs al in het registratiestadium zeer beperkt is. De openbare registers gehouden door de griffie van de rechtbanken, en

57 Dit is niet in alle gevallen zo.

58 Vergelijk Parket bij de Hoge Raad 24 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1160, r.o. 44 met A-G Pitruzzella 20 januari 2022 in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43 (*Luxembourg Business Registers*), r.o. 107.

59 Maar zie bijvoorbeeld het *vieze mannetjes-artikel* J.G. Brouwer, 'Privacybescherming en lijdelijkheid van de bewaarder bij toepassing van artikel 18 Kadasterwet', *WPNR* 6072 (1992), p. 903. Zie ook artikel 51 Hregb 2008.

60 Denk aan XML-bestanden.

dan met name de gezagsregisters, het huwelijksgoederenregister en het boedelregister, fungeren in wezen als een verwijzingsregister. De daadwerkelijke akten of uitspraken worden daarin niet ingeschreven, maar alleen het resultaat daarvan.[61] Dat is dan ook wat geopenbaard wordt. Wil men inzage in de onderliggende akten/uitspraken dan moeten deze apart worden opgevraagd, waarvoor weer een ander toegangsregime kan gelden.

2. De toegang

De wijze waarop de toegang wordt verleend is ook van belang bij het bepalen van de ernst van de inmenging. Op dit punt bestaat een wereld van verschil tussen de verschillende openbare registers die Nederland kent.

Zo kan de toegang worden beperkt tot iedereen die een gerechtvaardigd of legitiem belang aantoont. Of de toegang wordt beperkt tot bepaalde groepen, zoals andere overheidsinstanties, en gerechtsdeurwaarders, advocaten, notarissen en journalisten. Dit vereist dan echter wel dat deze groep zich identificeert. Dat kan, met name als het gaat om journalisten, onwenselijke gevolgen met zich meebrengen. Het gaat dan niet om de later te bespreken 'logging' van toegang, maar meer dat een journalist in dat geval zou moeten aantonen dat deze toebehoort aan deze groep. Lidmaatschap van de NVJ kan daarbij een eerste schifting maken, maar wat te doen met burgerjournalisten?[62] Is het wenselijk dat een (semi)overheidsinstantie gaat bepalen of iemand een journalist is of niet? Dit levert ook spanning op met de andere in het Handvest vastgelegde fundamentele rechten.[63] Deze route betekent echter ook dat er geen sprake meer is van een openbaar register zoals ik dat bedoel.

Er kunnen ook voorwaarden worden gesteld aan de toegang zonder dat daarmee het register de 'openbaarheid' verliest. Zo verliest een register niet het label 'openbaar' indien voor een bepaalde groep de toegang tot het register gemakkelijker is dan voor het brede publiek. Zo is via rechtspraak.nl het gezagsregister online raadpleegbaar voor advocaten nadat is ingelogd met hun advocatenpas, terwijl de registers voor ieder ander enkel inzichtelijk zijn door een aanvraag daartoe in te dienen bij de griffie van een specifieke rechtbank.[64] Daarnaast moet het verzoek ook specifiek aanduiden om welk kind het gaat onder vermelding van de naam en de geboortedatum van het kind. Dit vereiste is ingevoerd om ondubbelzinnig duidelijk te maken dat bulkverstrekking uit de registers niet mogelijk is.[65] Daarnaast heeft het als effect dat door middel van verificatie de kans op misbruik van het register afneemt. Even grasduinen door het register zit er dan niet in, tenzij men specifieke informatie heeft. Een soortgelijke verificatie-eis wordt

61 De onderliggende akten en bescheiden worden wel bewaard door de griffie, zie voor het belang daarvan HR 9 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7468, *NJ* 2013/213, m.nt. S. Perrick.

62 HvJ EU 14 februari 2019, C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (*Buidvids*).

63 Zie over de wenselijkheid van toegang voor journalisten onder andere A-G Pikamäe 9 december 2021, C-184/20, ECLI:EU:C:2021:991 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*), vtnt 49.

64 https://www.rechtspraak.nl/Registers/Gezagsregister.

65 *Stb.* 2004, 217, nota van toelichting Artikel I, Onderdeel E. Ingevoerd onder verwijzing naar de Wbp.

gesteld bij de inzage in het huwelijksgoederenregister,[66] waarbij de achternamen van beide partners én de huwelijks- of registratiedatum moet worden opgegeven. Zoeken in het curatele- en bewindregister vereist naast achternaam eveneens de volledige geboortedatum.[67]

De registers gehouden door de griffie van de verschillende rechtbanken hebben voorts gemeen dat deze voor het gewone publiek niet direct toegankelijk zijn via het internet. Men moet daarvoor de griffie benaderen per mail, post, telefoon of in persoon. Interessant is dan de vraag waarom deze registers dan nog openbaar moeten zijn, en niet ook de extra stap kan worden genomen voor het beperken van de toegang, waarbij toegang enkel wordt verleend als iemand kan aantonen dat diegene een daadwerkelijk belang heeft dat aansluit bij het doel van het register. Blijkbaar is het aantal verzoeken namelijk te overzien.

Dit staat in schril contrast met de toegankelijkheid van het Handelsregister en veel van de registers gehouden door het Kadaster. Deze openbare registers zijn online raadpleegbaar en de informatie wordt daar binnen een paar minuten na betaling geleverd per mail of via de website. De geautomatiseerde toegang van deze registers heeft de toegankelijkheid tot de informatie dan ook aanzienlijk doen toenemen. Dit heeft daarmee ook positieve effecten gehad op de effectiviteit van deze registers.

De zoekingang is ook relevant. Zo hebben we al gezien dat de verschillende registers gehouden door de griffie een vaststaande zoekingang hebben. Dit is niet zo voor alle openbare registers. Zo is het Handelsregister op verschillende wijzen te raadplegen maar niet voor het algemeen publiek via 'zoeken op naam'.[68] Het Kadaster biedt deze mogelijkheid wel maar vereist voor het zoeken op naam dat eerst een zakelijk abonnement[69] wordt afgesloten.[70]

Een andere optie is eerder geopperd door de Autoriteit Persoonsgegevens en betreft een soort 'hit-no-hit'-systeem. Hierbij fungeert het openbare register zelf als verificatiemechanisme. Een persoonsgegeven dat men zou willen controleren op echtheid kan dan worden ingevuld en de KvK controleert dit met de geregistreerde gegevens en kan vervolgens terugmelden dat dit inderdaad bijvoorbeeld het vestigingsadres is van de desbetreffende onderneming of dat dit niet overeenkomt met het adres zoals geregistreerd bij de KvK.[71] Zo zijn de gegevens niet publiek maar wel openbaar verifieerbaar. Dit vertoont gelijkenissen met het curatele- en bewindregister waaruit bij een 'no-hit' zelfs een 'Verklaring niet voorkomen in het curatele- en bewindregister' kan worden afgegeven.

66 Blijkens de wet lijkt dit niet ingegeven door het gegevensbeschermingsrecht, wel via de website.
67 Ook blijkens de website ingegeven uit hoofde van de AVG.
68 Deze route is afgesloten vanwege de privacy van geregistreerden omdat het doel van het register dit ook niet vereist. Artikel 22 lid 2 Handelsregisterwet 2007.
69 En dus een KvK-nummer.
70 Het zou in beginsel wel mogelijk moeten zijn zonder zakelijk abonnement zich te melden bij het Kadaster met deze zoekopdracht.
71 AP 28 juni 2021, Advies over het concept voor wijziging Handelsregisterbesluit 2008, *z*2021-02750, p. 8.

3. Uitzonderingen op de openbaarheid

Bij een evenredig stelsel hoort ook de mogelijkheid om in uitzonderlijke individuele gevallen af te wijken van de openbaarheid en de persoonsgegevens af te schermen.[72] Een soort hardheidsclausule.

In dit geval zal de afscherming een uitzondering vormen op de evenredigheid die zou moeten bestaan in het systeem en daarom kan de afscherming enkel worden ingewilligd wanneer er een strikte noodzaak toe is.

De strikte noodzakelijkheid waaraan een afschermingsmogelijkheid moet voldoen gaat uit van een systeem dat in hoofdlijnen gebalanceerd en evenredig is. Echter, zoals al eerder aangegeven, is het maar de vraag of dit wel opgaat voor met name de eerste generatie openbare registers. Deze hebben alle het uitgangspunt van openbaarheid vrijwel ongewijzigd doorgezet met het van kracht worden van het gegevensbeschermingsrecht en in het bijzonder de Wbp. Wel zijn er vanaf dat moment steeds meer afschermingsmogelijkheden gekomen in met name de Basisregistratie Kadaster en het Handelsregister.[73]

Dit in tegenstelling tot de registers van de tweede generatie, waarbij de evenredigheid van de openbaarheid bij de instelling van het register (zou) moet(en) zijn getoetst en niet decennia later.[74]

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie[75] en ook de Hoge Raad[76] kan worden afgeleid dat zelfs waar de wettelijke regeling inzake het openbare register zelf geen bepaling heeft op basis waarvan afscherming mogelijk zou moeten zijn, of dat op basis van de daarin geformuleerde uitzonderingsgronden er geen afscherming zou mogen plaatsvinden, maar dit in uitzonderlijke gevallen toch de belangen van de betrokkene onevenredig schaadt, afscherming dan (alsnog) mogelijk zou moeten worden gemaakt. Het is dan wel aan de betrokkene om dit aan te tonen.

De zeer beperkte wijze waarop de afscherming in bijvoorbeeld de openbare registers voor registergoederen is geregeld op basis van het Kadasterbesluit,[77] geeft daarmee dus richting maar is niet ook altijd het eindpunt voor de betrokkene die afscherming op basis van uitzonderlijke gronden verzoekt.

72 Dit moet dus worden onderscheiden van het algemeen niet beschikbaar stellen van informatie.
73 Zie bijvoorbeeld artikel 107b Kadw jo. 37a Kadasterbesluit en art. 51b Hregb 2008.
74 Zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van artikel 29 Rv. Omschreven in HR 29 juni 2001, ECLI:NL:PHR:2001:AB2371, *NJ* 2001, 613, m.nt. W.D.H. Asser.
75 HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Salvatore Manni*), r.o. 60.
76 Hoge Raad 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ8097, *NJ* 2011/595, m.nt. E.J. Dommering (*Santander*), r.o. 3.3.
77 Zie uitgebreid hierover A. Berlee, 'Drie stellingen', *WPNR* 7217, p. 946-949.

4. Maatregelen ter voorkoming van misbruik

De openbare registers zijn bijzonder gevoelig voor misbruik.[78] De houder van het openbare register is immers wettelijk verplicht om inzage in registers te verschaffen aan degene die inzage verzoekt zonder opgaaf van reden. Dat betekent dat het niet mogelijk is voor de houder van het register om te verzekeren dat de informatie die wordt verstrekt ook voor de juiste doeleinden wordt gebruikt.

In beginsel is dit ook niet de taak van de houder van het register. Wanneer de gegevens zijn verstrekt is de ontvanger de verwerkingsverantwoordelijke geworden van deze persoonsgegevens.[79] De verantwoordelijkheid van de houder van het register is dus beperkt tot aan de verstrekking.

Ook blijven er risico's bestaan bij mogelijk onrechtmatig gebruik of misbruik van de persoonsgegevens, ook al lijken die niet (bijzonder) gevoelig.[80] Het ligt daarom in de rede om maatregelen te treffen om dit risico zo klein mogelijk te houden. Het uitzonderen van de openbare registers van het conceptwetsvoorstel hergebruik van overheidsinformatie is een dergelijke maatregel.[81]

Daarnaast kan men denken aan het bijhouden van een logboek van wie inzage heeft verkregen in de door de openbare registers geopenbaarde documenten en persoonsgegevens. In het kader van het UBO-register stelde A-G Pitruzzella zelfs dat de geboden mogelijkheid tot het bijhouden van de logging van toegang een *verplichting* zou moeten zijn.[82] Dit zou ook het inzagerecht van de betrokkene kunnen faciliteren. Let wel, het registreren en eventueel inzichtelijk maken van het log betreft veelal ook een verwerking van persoonsgegevens. Prangender is wellicht dat het registreren van toegang ook een *chilling effect* kan hebben op de inzage en daarmee een nadelig effect kan hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen van de openbaarheid. Dit geldt echter niet voor alle registers. Om een dergelijk effect te voorkomen zouden dan ook weer (tijdelijke) uitzonderingsgronden voor de kenbaarheid van wie de gegevens van betrokkene heeft geraadpleegd kunnen worden ingesteld.

De evenredige afweging

Al deze factoren staan in nauw verband met elkaar. Daarom moet om een conclusie te kunnen trekken over de evenredigheid niet alleen gekeken worden naar de mate van uitwerking van één van deze factoren, maar moeten zij in samenhang beschouwd

78 Zie ook Rb. Noord-Nederland 3 mei 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1700, *Computerrecht* 2017/157, m.nt. Custers & Voorbac.

79 Voor zover deze verwerking binnen de materiële reikwijdte van de AVG valt.

80 Zie ook A-G Pitruzzella 20 januari 2022 in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43 (*Luxembourg Business Registers*), punt 206-207.

81 Zie https://www.internetconsultatie.nl/wetimplementatieopendatarichtlijn/document/9385. Vergelijk met *Kamerstukken II* 2005/06, 30 656, nr. 3, p. 19.

82 *ibid*.

worden. Pas dan is duidelijk wat de ernst van de inmenging is en kan er wat zinnigs worden gezegd over de mate van verenigbaarheid van het desbetreffende openbare register met het gegevensbeschermingsrecht.

Ik rond af.

Wat brengt ons dit nu allemaal? Ik begon met de vraag of de openbare registers nog wel van deze tijd zijn, waarmee ik bedoel een tijd waarin meer aandacht is voor de wijze waarop gegevensverzameling en verwerking plaatsvindt en plaats zou moeten vinden. Is een overheidsregister dat persoonsgegevens ter beschikking stelt aan het algemeen publiek wel mogelijk op een wijze die recht doet aan de bescherming van persoonsgegevens? Het antwoord daarop is dus ja, mits de openbaarmaking met voldoende waarborgen is omkleed. Om dat te beoordelen kijken we naar de normen in de AVG en het Handvest en de interpretaties daarvan door het Hof van Justitie.

Het kader zoals neergezet door het Hof van Justitie, is een mooi startpunt, maar in mijn ogen zou bij de vraag naar de openbaarheid en inrichting van een register ook gekeken moeten worden naar de stapeling die ontstaat van openbare persoonsgegevens in (onder andere) openbare registers. Er is te weinig zicht op het grotere geheel. Kortom, wat gaat dit (nieuwe) openbare register toevoegen aan de al bestaande informatie die over een natuurlijk persoon openbaar beschikbaar is? Wat kan dit beetje extra nog toevoegen aan een bestaand profiel van iemand dat kan worden gegenereerd op basis van het koppelen van gegevens uit verschillende openbare registers? Natuurlijk is het wel zo dat wat men doet met de persoonsgegevens eenmaal (rechtmatig) verkregen uit het openbare register niet voor het conto komt van de overheidsinstantie die het register openbaar maakte.

Omdat het probleem de individuele registers en uitvoeringsinstanties overstijgt, vergt dat ook een sectoroverstijgende aanpak. Het lijkt me daarom tijd voor een integrale datavisie op openbare registers.

Ik geef daarvoor vast drie suggesties:

1. Allereerst zou men 'met een blanco canvas' moeten beginnen. We hebben namelijk gezien dat om te komen tot een evenredig stelsel, de wetgever bij de eerste generatie openbare registers met name de evenredigheid heeft gezocht in een toename van het aantal afschermingsmogelijkheden en het bieden van waarborgen tegen misbruik. Ofwel er is vooral gekeken naar *hoe* de registers openbaar konden blijven. Het heeft niet gezorgd voor een kritische reflectie op de inzet van het middel zelf. Ofwel de eerdere vraag die beantwoord zou moeten worden: *waarom* moeten *deze* persoonsgegevens openbaar?

   Het gaat dus om de doelstelling van de openbare registers. Met name bij de eerste generatie openbare registers zijn die te breed en onvoldoende concreet geformuleerd. Het probleem daarvan is dat dan daarmee het verschil tussen *moeten* weten en *willen* weten vervaagt en de deur te ver wordt opengezet. Wanneer echter de

doelstellingen geconcretiseerd worden volgt het middel of de middelen om deze te bewerkstelligen vanzelf. Dat hoeft dan niet een openbaar register te zijn of niet een van deze omvang.

2. Mijn tweede suggestie is gebaseerd op de registers die minder toegankelijk zijn maar toch openbaar zoals de gezags-, boedel- en huwelijksgoederenregisters. Deze registers werpen feitelijke drempels voor toegang op. Ze zijn toegankelijk voor iedereen, maar dan moeten wel eerst (enkele) verificatievragen worden beantwoord. Hiermee wordt ook misbruik van de openbaarheid deels voorkomen. Ook kan worden gedacht aan gedifferentieerde toegankelijkheid. Voor bepaalde beroepsgroepen die bijvoorbeeld veelvuldig gebruik moeten maken van het register wordt dit gemakkelijk gemaakt door middel van online toegang nadat is geverifieerd dat de aanvrager behoort tot deze beroepsgroep. Vervolgens kan voor het algehele publiek bijvoorbeeld een drempel worden opgeworpen, door deze digitale toegang niet aan te bieden of anders in te richten. Als daarmee de doelen van het register nog bewerkstelligd kunnen worden levert dit wel een feitelijk betere bescherming van persoonsgegevens op en is daarmee ook evenrediger.

3. Laatstelijk brengt een volwassen digitale omgeving ook met zich mee dat de inzage in deze registers wordt bijgehouden. Ter voorkoming van misbruik, maar ook om daarmee recht te doen aan het recht op inzage van betrokkenen. Dit moet wel op dusdanige wijze vorm krijgen dat daarmee de doelen van de registers nog steeds bewerkstelligd kunnen worden en dit niet een inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens van degene die inzage wil met zich meebrengt. Een openbaar register op zodanige wijze inrichten dat in het geheel niet wordt bijgehouden wie inzage daarin verkrijgt is mijns inziens niet meer van deze tijd.

Dit is wat mij betreft pas het begin van een integrale datavisie openbare registers.
Er is meer onderzoek nodig, waar ik de komende jaren graag een bijdrage aan zal leveren. De resultaten van dit onderzoek deel ik graag met u… in het openbaar natuurlijk.

(…)

Ik heb gezegd.

FACULTEIT RECHTSWETENSCHAPPEN