

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/37302>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-25 and may be subject to change.

Rechtspraak

Prof. mr. J.M.A. Berkvens

Jan Berkvens is hoogleraar recht en informatica aan de Radboud Universiteit Nijmegen en bedrijfsjurist bij Rabobank Nederland.

Hij is tevens lid van de redactieraad van P&I.

De Gemeentelijke Basisadministratie¹

In het verlengde van enkele uitspraken van de Raad van State² over de toegang tot de GBA is wederom een discussie opgeblaaid over de GBA. Twee centrale vragen kunnen uit die discussie worden gehaald: **Brengen de eisen van het moderne rechtsverkeer met zich mee dat de GBA mede wordt ingezet om dat rechtsverkeer te ondersteunen? Zou in het kader van reductie van administratieve lasten niet per definitie een verruimd gebruik van de GBA noodzakelijk zijn?**

1 ALGEMEEN

Onze overheid houdt een administratie bij met de gegevens van haar onderdanen om haar taken naar behoren te kunnen vervullen. Die gegevens zijn vastgelegd in een groot aantal verschillende registraties. Een van de registraties is de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In de GBA worden naast allerlei andere gegevens ook de adresgegevens bijgehouden van de burger. De GBA bestaat uit basisregisters per gemeente. Daarnaast is er één afgeleide landelijk raadpleegbare deelverzameling (LRD) die onder andere alle adresgegevens van alle burgers omvat. De toegang tot de GBA is geregeld in de Wet GBA. Deze wet is in het verlengde van de Wet bescherming persoonsgegevens aangepast aan Richtlijn nr. 95/46/EG.³ De LRD is geregeld in het Besluit landelijk raadpleegbare deelverzameling GBA.⁴

¹ Met dank aan Jan Holvast voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

² LNJ AP8238, AP8315, AP8316 en AP8192 d.d. 7 juli 2004. Zie ook Orde van de dag 20 januari 2005, *Duidelijkheid over GBA*. Zie ook J.M. Otten, 'Verzoeken van advocaten en rechtskundige adviseurs om gegevensverstrekking uit de GBA ex artikel 98 Wet GBA', *Nieuwsbrief NVVB* 2005/2. Zie ook in: 'Gegevensverstrekking uit de GBA', *rubriek actualiteiten, Adv.bl.* 2005/3, p. 106.

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 1-3.

⁴ *Stb.* 2003, 225.

2 GEBRUIK ADRESGEGEVENS

De adresgegevens zijn onder meer van belang in de communicatie tussen de overheid en de burger. Naast de overheid heeft ook de particuliere sector belang bij de beschikbaarheid van correcte adresgegevens. In diverse gevallen vraagt de overheid aan de particuliere sector om bij het aangaan van een relatie de gegevens van hun wederpartijen te verifiëren (denk onder meer aan notarissen, accountants, banken, verzekeraars). Bij contractuele en buitencontractuele geschillen dienen partijen met elkaar te kunnen communiceren. Verder verplicht een toenemend aantal wetten ondernemingen om hun klanten voorafgaand en gedurende de looptijd van de overeenkomst over allerlei zaken te informeren. Het ongehinderde rechtsverkeer, daaronder te verstaan het onderhouden van betrekkingen tussen partijen in het normale maatschappelijke verkeer, brengt de noodzaak met zich mee tot laagdrempelige toegang tot correcte adresgegevens.

3 PROBLEMEN PARTICULIERE SECTOR

De wijziging van de Wet GBA vormt een aanzienlijk obstakel voor het reguliere rechtsverkeer.⁵ Daarvoor is een aantal redenen aan te wijzen. Op de eerste plaats beperkt de Wet GBA de toegang tot adresgegevens tot een klein aantal partijen. Die kunnen bovendien voor wat betreft adresgegevens gebruikmaken van de LRD en zijn dus niet afhankelijk van de gemeentes. Op de tweede plaats is de formulering van de Wet GBA onduidelijk. Met name de uitleg van art. 98 inzake gebruik voor de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift heeft tot een groot aantal rechtszaken aanleiding gegeven. Tot op heden zijn niet alle rechtsvragen beantwoord. Op de derde plaats wordt de Wet GBA per gemeente op verschillende wijze uitgelegd. Het niet kunnen gebruiken van de GBA brengt voor het bedrijfsleven hoge kosten met zich mee. Er moet immers worden teruggevallen op duurdere procedures voor het achterhalen van adresgegevens. Die zijn bovendien niet altijd privacyoptimaal.⁶ Het niet kunnen achterhalen van adresgegevens kan ten slotte leiden tot het afschrijven van vorderingen.

4 NEDERLAND IN EUROPA

De huidige Wet GBA is binnen Europa een vreemde eend in de bijt. In een groot aantal ons omringende landen is de toegang tot de bevolkingsadministratie zeer laagdrempelig.⁷ Er valt iets voor te zeggen om de Wet GBA beter te laten aansluiten op onze nabije omgeving en om de Wet GBA het rechtsverkeer beter te laten faciliteren. Verruiming en verduidelijking van de toegangsmogelijkheden is dan een eerste vereiste. Daarnaast zou directe toegang tot de Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling de problemen met de toegang op gemeentelijk niveau kunnen elimineren.

5 RUIMTE VOOR HET AANBRENGEN VAN VERBETERINGEN

De wetgever heeft in Richtlijn nr. 95/46/EG aanleiding gezien voor een restrictief verstrekkingenbeleid.⁸ Ik meen dat daar geen reden voor is.⁹ Art. 5 van die richtlijn bepaalt immers dat het aan de lidstaten zelf is om de voorwaarden te bepalen waarbinnen de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. Daarbij dient men binnen de grenzen van hoofdstuk II (algemene voorwaarden voor de

⁵ Freudenthal waarschuwde in 2001 reeds voor de negatieve effecten van de wetswijziging. Zie Mirjam Freudenthal, 'Verstrekking persoonsgegevens in de gewijzigde wet GBA voor incassodoelinden', NJB 2001/28.

⁶ Vgl. Corien Prins, 'Advocaten, de GBA en privacy op z'n kop', NJB 2005/5.

⁷ Zie de verwijzing naar vergelijkend Europees onderzoek op www.ipr.uni-heidelberg.de/studie/index.htm in Corien Prins, 'Advocaten, de GBA en privacy op z'n kop', NJB 2005/5.

⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 16-17, aangehaald in rechtsoverweging 2.6 in LJN: AP8238, Raad van State, 200308742/1. Zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 7, p. 9.

⁹ Prins spreekt in dat verband over Nederland als het braafste jongetje van de klas. Zie Corien Prins, 'Advocaten, de GBA en privacy op z'n kop', NJB 2005/5.

rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens) van die richtlijn te blijven. Ook bij een ruimer beleid blijft men binnen die grenzen, zoals ik hierna verder zal uitwerken.

6 VERZAMELDOEL

Kernvraag is de omschrijving van het verzameldoel waarvoor de gemeenten adresgegevens verzamelen. Thans wordt een beperkt verzameldoel aangehouden.¹⁰ De GBA is bedoeld om de (publiekrechtelijke) afnemers te voorzien van de gegevens die ze voor hun (publiekrechtelijke) taken nodig hebben. Deze constellatie brengt niet met zich mee dat de verstrekking van gegevens aan de particuliere sector onmogelijk is. Op grond van Richtlijn nr. 95/46/EG is verstrekking van gegevens buiten dat doel toegestaan indien aan twee voorwaarden is voldaan. Op de eerste plaats moet één van de grondslagen van art. 7 van de richtlijn van toepassing zijn. Dat betekent (voor de particuliere sector) dat er sprake moet zijn of van ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene, of dat er noodzaak bestaat voor de uitvoering van een overeenkomst of dat er noodzaak bestaat voor de behartiging van prevaleerende belangen van derden.¹¹ Op de tweede plaats moet de verstrekking *niet onverenigbaar* zijn met het oorspronkelijke verzameldoel (art. 6.1(b)). Vanwege het feit dat de vastlegging van gegevens in de GBA door de overheid afgedwongen wordt, zullen uiteraard zwaardere eisen aan de verenigbaarheidstoets worden gesteld. Toch valt naar mijn mening een verenigbaarheidstoets niet bij voorbaat als showstopper voor verstrekkingmogelijkheden uit.

7 VERZAMELDOEL EN VERENIGBAAR GEBRUIK

Bij een verenigbaarheidstoets kan bijvoorbeeld een rol spelen dat de betrokkene eerder toestemming heeft gegeven om zijn gegevens vrij te geven of dat sprake is van een contractuele verplichting van de betrokkene om zijn gegevens bij de wederpartij up-to-date te houden. Daarnaast is soms sprake van wettelijke informatieverplichtingen die met zich meebrengen dat de bevestigende instelling over de adresgegevens van de betrokkene moet kunnen beschikken.¹² Soms is sprake van grote legitieme financiële belangen. Ook zijn er belangen van voorkoming van oplopende schulden, voorkoming van oplopende buitengerechtigde kosten, voorkoming van overbelasting van de rechterlijke macht en de bevordering van een soepele rechtsgang. Naast deze belangen bestaan er flankerende waarborgen. Die zijn wettelijk van aard. Richtlijn nr. 95/46/EG kent de betrokkene het recht toe in art. 14(a) om zich te verzetten tegen verwerkingen op grond van art. 7(f) van Richtlijn nr. 95/46/EG. Een vergelijkbare, wat ruimer opgezette, bepaling is thans te vinden in art. 102 Wet GBA.¹³ Daarnaast zouden waarborgen kunnen worden gecreëerd in de vorm van aan privacygedragscodes gekoppelde verstrekkingprotocollen. Ten slotte kan worden gewezen op privacyrisico's die worden gelopen indien noodzakelijke informatie op oneigenlijke wijze toch wordt achterhaald.

8 VERRUIMING DOELOMSCHRIJVING GBA

De kaders van Richtlijn nr. 95/46/EG bieden dus voldoende ruimte om te komen tot een ruimere toegang. Een andere mogelijkheid is om het doel van de GBA ruimer te formuleren en in de doelomschrijving ook de ondersteuning van het rechtsverkeer te verwerken. Een *dergelijke* verruiming van de doelomschrijving is in Europees verband zeker niet onacceptabel,¹⁴ past bij de publiekrechtelijke doelstelling van de GBA en verruimt de mogelijkheden om doelconform aan de particuliere sector te verstrekken. Eventueel zou in dit verband nog kunnen worden gekeken naar art. 13.1(g) van Richtlijn nr.

¹⁰ Zie art. 3 GBA met een afgeleide doel omschrijving: '... hebben tot doel (...) te kunnen voorzien van gegevens...'.
¹¹ Zelfs kan gedacht worden aan rechtsgrond 7(d), de vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene: bijvoorbeeld bij een product recall.
¹² Denk aan de verplichting om op grond van de Wet op het consumentenkrediet een voorgenomen BKR-registratie aan betrokkene te melden.
¹³ Art. 102 biedt ruimte voor oneigenlijk gebruik en komt om die reden voor aanpassing in aanmerking.
¹⁴ Zie de eerdere voetnootverwijzing naar Europees rechtsvergelijkend onderzoek.

95/46/EG dat toestaat dat het belang van de bescherming van de betrokkene (of van de rechten en vrijheden van anderen) de reikwijdte van delen van de richtlijn inperkt.¹⁵

9 WAT MOET ER VERANDEREN?

Uit het voorgaande vloeit voort dat overwogen kan worden om in de doelomschrijving van de GBA ook de ondersteuning van rechtsverkeer op te nemen. Indien deze verruiming niet in de doelomschrijving wordt opgenomen zou in ieder geval de huidige inperking van de ruimte voor verenigbaar gebruik moeten komen te vervallen.

Binnen de ruimte die ontstaat door de hiervoor genoemde materiële doelverruiming kunnen mogelijkheden worden gecreëerd om een breder spectrum van deelnemers aan het rechtsverkeer toegang te geven tot adresgegevens. In de huidige Wet GBA komen de volgende categorieën ontvangers voor:

Artikel	Ontvangende instantie	Typering
Art. 88	Afnemers (algemeen)	t.b.v. taak
Art. 90	Buitengemeentelijke afnemers	t.b.v. taak
Art. 96	Binnengemeentelijke afnemers	t.b.v. taak
Art. 98	Partijen belast met procedures	t.b.v. algemeen verbindend voorschrift
Art. 99	Beperkte groep dienstverleners	zie algemene maatregel van bestuur
Art. 100	Niet-commerciële partijen	zie gemeentelijke verordening

Het gaat voor wat betreft de particuliere sector met name om een verbreding van de mogelijkheden onder art. 98-100. Het verdient de voorkeur om ook toegangsmogelijkheden te creëren tot de LRD. Branche- en beroepsorganisaties zouden daarbij een rol kunnen spelen, onder meer door het autoriseren van hun leden en het auditen van het rechtmatig gebruik van de toegang.

Daarnaast is absoluut vereist dat duidelijkheid ontstaat over de bedoelingen van de wetgever. Thans zit een flink blok verwarring met name in art. 98 lid 1 Wet GBA en memorie van toelichting¹⁶ (zie tekstkaders). Niet geheel duidelijk is namelijk wat wordt bedoeld met 'de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift'. Een andere vraag is welke partijen 'uit hoofde van ambt of beroep gewoonlijk met gerechtelijke werkzaamheden zijn belast'.¹⁷ Over het algemeen gaan gemeenten uitermate conservatief en wisselend met deze begrippen om.¹⁸ In de praktijk komt het erop neer dat bedrijfsjuristen, incassobureaus, bureaus voor rechtshulp en zelfs advocaten de grootste problemen ondervinden om van gemeenten de noodzakelijke informatie ter beschikking te krijgen. Het beleid verschilt per gemeente. Het wordt tijd om los te komen van de vraag wat de wetgever ooit zou kunnen hebben bedoeld en de Wet GBA gelijktijdig met de voorgenomen modernisering van de GBA in een nieuwe jas te steken die weer van deze tijd is. De rechtsstaat brengt met zich mee dat partijen hun onderlinge afspraken nakomen. De rechtsstaat moet daartoe dan ook de reeds bestaande middelen beschikbaar stellen.

¹⁵ Zie J.M.A. Berkvens, 'GBA de kluis in geveegd', *Computerrecht* 2002/1.

¹⁶ Zie het overzicht van de problemen in heden en verleden in J.M. Otten, 'Doornroosje en de raadsels van artikel 98 Wet GBA', *Burgerzaken en Recht* 2004, p. 289-296.

¹⁷ In Kamerstukken II 1989/99, 26 410, nr. 7, p. 12 worden desgevraagd ook bedrijfsjuristen genoemd als mogelijk geautoriseerde bevragers van de GBA. In het betreffende kamerstuk lijkt op enkele punten een ruimere uitleg te worden gegeven dan in de memorie van toelichting. Aanleiding voor bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam om art. 98 ruim uit te leggen (Rb. Rotterdam 30 juni 2003, Prg. 2004, 198). Idem Ktr. Utrecht 24 juni 2003, Prg. 2003, 168.

¹⁸ Otten heeft het over GBA-ambtenaren die heen en weer worden geslingerd tussen de diverse uitspraken (van rechters – JB) die geen eenduidige lijn laten zien (J.M. Otten, 'Doornroosje en de raadsels van artikel 98 Wet GBA', *Burgerzaken en Recht* 2004, p. 295). Ook binnengemeentelijk is blijkens Rb. 's-Hertogenbosch 6 april 1998, Prg. 1998, 4975 sprake van verwarring: de gemeente 's-Hertogenbosch trekt zich kennelijk weinig aan van zijn Cie. Beroep- en bezwaarschriften. De redactie van de *Praktijkids* roept haar lezers op om negatieve ervaringen met gemeenten kenbaar te maken.

10 CONCLUSIE

Deze bijdrage begon met twee vragen. *Brengen de eisen van het moderne rechtsverkeer met zich mee dat de GBA mede wordt ingezet om dat rechtsverkeer te ondersteunen? Zou in het kader van reductie van administratieve lasten niet per definitie een verruimd gebruik van de GBA noodzakelijk zijn?* De antwoorden mogen duidelijk zijn. Ja, het is noodzakelijk dat de GBA mede wordt ingezet ter ondersteuning van het rechtsverkeer. Ja, een verruimde en vereenvoudigde toegang voor de particuliere sector tot de GBA is noodzakelijk. Richtlijn nr. 95/46/EG vormt geen belemmering. Er blijven voldoende mogelijkheden voor een gebalanceerde bescherming van de burger tegen oneigenlijk gebruik van de toegang.

Tekst artikel 98 lid 1 Wet GBA

Aan een derde wordt op schriftelijk verzoek een gewaarmerkt afschrift verstrekt van de algemene gegevens en de verwijzingsgegevens voor zover de verstrekking van die gegevens is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift, dan wel voor zover die gegevens noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift en worden gevraagd door een derde die uit hoofde van ambt of beroep gewoonlijk met gerechtelijke werkzaamheden is belast. Het verzoek behelst de gronden voor de verstrekking.

Memorie van toelichting Kamerstukken II 1998/99, 26 410, p. 20

In het gewijzigde eerste lid van artikel 98 is de verplichting tot verstrekking van gegevens die niet uitdrukkelijk bij wet is voorgeschreven, maar volgens de verzoeker wel noodzakelijk is in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift, ingeperkt. De gegevens kunnen in dat geval nog slechts worden verstrekt voor zover zij worden gevraagd door derden die uit hoofde van ambt of beroep gewoonlijk met gerechtelijke werkzaamheden zijn belast. Met deze omschrijving wordt beoogd de kring van derden te beperken tot bepaalde beroepsgroepen waarvan, bijvoorbeeld door het bestaan van gedragscodes, mag worden aangenomen dat de leden daarvan op de juiste wijze met de verstrekte gegevens zullen omgaan. In de bepaling wordt gesproken over 'gerechtelijke werkzaamheden' en niet over 'gerechtelijke taken'. Deze ruimere omschrijving beoogt niet alleen personen die uit hoofde van hun ambt met gerechtelijke taken zijn belast onder de bepaling te laten vallen, maar ook diegenen die uit hoofde van hun beroep gewoonlijk gerechtelijke werkzaamheden verrichten (zoals faillissementscuratoren en advocaten). Ingevolge dit artikel zullen in het vervolg bijvoorbeeld gegevens ten behoeve van het uitbrengen van een formulierdagvaarding door een advocaat aan deze in beginsel moeten worden verstrekt, maar zullen dergelijke verzoeken die afkomstig zijn van incassobureaus of particulieren geweigerd dienen te worden. Op deze wijze zijn passende waarborgen geschapen voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking.