

Vergaderjaar 2012–2013

33 219

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2013

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel houdende nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen) op 10 april 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 73, item 12, blz. 72–88) is door de leden Schouw, Litjens en Oosenbrug een motie ingediend over de automatische verstrekking van gegevens uit de GBA aan bepaalde derden.¹ In deze op 16 april 2013 aanvaarde motie constateert de Kamer dat het voor veel mensen niet duidelijk is dat hun gegevens uit de GBA automatisch aan bepaalde derden worden doorgegeven, bijvoorbeeld na een verhuizing. De Kamer verzoekt de regering in kaart te brengen en af te wegen of deze automatische verstrekking niet moet worden vervangen door een vorm van expliciete toestemming vooraf door de betrokken burgers en hierover voor het zomerreces 2013 aan de Kamer te rapporteren. Met deze brief voldoe ik gaarne aan dit verzoek.

2. Systematische verstrekking van gegevens uit de GBA en de BRP aan derden

De geautomatiseerde verstrekking van gegevens waarop de motie doelt, betreft de zogenaamde systematische verstrekking aan derden op grond van artikel 99 van de Wet GBA. In dat artikel is geregeld dat bepaalde derden in aanmerking kunnen komen voor een dergelijke vorm van verstrekking van gegevens uit de GBA. Daarbij wordt, een enkele

¹ Kamerstuk 33 219, nr. 22.

uitzondering daargelaten², gebruik gemaakt van een systeem van geautomatiseerde berichtuitwisseling over een daarvoor bestemd netwerk. In mijn brief aan uw Kamer van 4 april 2013 over de verstrekking van gegevens uit de GBA aan de Stichting Interkerkelijke Ledenadministratie (SILA)³ heb ik een overzicht gegeven van de categorieën van organisaties die op grond van artikel 99 van de Wet GBA in aanmerking komen voor systematische verstrekking van gegevens. In die brief heb ik tevens, onder verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wet basisregistratie personen (Wet BRP)⁴, aangegeven dat het de bedoeling is om de systematische gegevensverstrekking aan derden, zoals die onder de huidige Wet GBA plaatsvindt, na de inwerking-treding van het wetsvoorstel voort te zetten, mits de werkzaamheden die de derden verrichten en de gegevens die daarvoor nodig zijn, niet zijn gewijzigd.

In de memorie van toelichting bij de Wet GBA⁵ wordt de systematische verstrekking van gegevens uit de GBA aan derden als gerechtvaardigd aangemerkt, omdat het hier gaat om derden die een publiek of een bijzonder maatschappelijk belang dienen en die systematisch gegevens uit de basisadministratie nodig hebben voor de vervulling van hun taak. De regeling is destijds in het wetsvoorstel GBA opgenomen wegens het belang dat deze instanties dienen en, doordat verstrekking via het netwerk mogelijk is, ter bevordering van de doelmatigheid. Het gaat hier immers om omvangrijke gegevensstromen. De systematische verstrekking van gegevens aan derden als hier bedoeld is in de Wet BRP overgenomen. Daarbij is gewaarborgd dat dergelijke verstrekkingen in overeenstemming zijn met de nationale en internationale regelingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In dit verband verwijs ik korthedshalve naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BRP, in het bijzonder hoofdstuk 7, waarin het privacykader van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen wordt geschetst.⁶

3. Invloed van de burger op de gegevensverstrekking aan derden

Zowel in de Wet GBA als in de Wet BRP zijn bepalingen opgenomen, die de burger de mogelijkheid bieden om in nader bepaalde gevallen verstrekking van gegevens aan derden tegen te gaan. Dergelijke mogelijk-

² Deze uitzonderingen betreffen de verstrekking van gegevens aan de Stichting Ambulante FIO ten behoeve van het opsporen van personen in het kader van de werkzaamheden op het terrein van maatschappelijke zorg, bedoeld in artikel 2, onderdeel d, van de Kaderwet VWS-subsidies en de verstrekking van gegevens aan banken, effecteninstellingen, verzekeraars en beleggingsinstellingen die aanspraken van gerechtigden op, al dan niet op termijn opvorderbare gelden, effecten of goederen op de instelling of verzekeraar moeten honoreren. Hoewel ook in deze gevallen onder de Wet GBA sprake is van een systematische verstrekking van gegevens, is in de op deze verstrekkingen betrekking hebbende autorisatiebesluiten van de Minister van BZK bepaald dat de verstrekking van de gegevens door de colleges van burgemeester en wethouders niet geautomatiseerd, maar schriftelijk plaatsvindt, waarbij de derde een daartoe voorgeschreven aanvraagformulier dient over te leggen. Het voornemen is dat onder de Wet BRP de hier bedoelde verstrekkingen op papier niet meer plaatsvinden als systematische verstrekkingen (die in het vervolg rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK geschieden op grond van artikel 3.3), maar als plaatonafhankelijke verstrekkingen onder verantwoordelijkheid van de colleges van burgemeester en wethouders op grond van artikel 3.6. De colleges van burgemeester en wethouders zijn echter nog steeds verplicht om deze schriftelijke verstrekkingen te doen, al gebeurt dat dan niet meer op basis van een autorisatiebesluit van de Minister zoals bedoeld in artikel 99 Wet GBA, maar op grond van een aanwijzing van de werkzaamheden van deze derden bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 3.6 Wet BRP.

³ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over verstrekking aan SILA uit GBA van 4 april 2013 (Kamerstuk 27 859, nr. 63).

⁴ Kamerstuk 33 219, nr. 6.

⁵ Kamerstuk 21 123, nr. 3.

⁶ Kamerstuk 33 219, nr. 3.

heden bestaan overigens niet voor verstrekkingen aan overheidsorganen, omdat dit het primaire doel van de basisregistratie, overheidsorganen voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak, onbereikbaar zou maken.

Om de burger invloed te geven op de verstrekking van hem betreffende gegevens uit de basisregistratie aan derden zijn vier modaliteiten denkbaar:

- a. de verstrekking vindt slechts plaats nadat de ingeschrevene daarvoor toestemming heeft gegeven aan een verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de basisregistratie;
- b. de verstrekking vindt plaats, tenzij de ingeschrevene bij een verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de basisregistratie heeft aangegeven, dat hij de verstrekking wil blokkeren (verstrekkingbeperking);
- c. de verstrekking vindt slechts plaats, indien de derde zelf beschikt over een voorafgaande schriftelijke toestemming van de ingeschrevene over wie gegevens worden verstrekt;
- d. de verstrekking vindt plaats, indien de derde bij het verrichten van de werkzaamheden waarvoor hij gegevens nodig heeft rekening houdt met bij hem, al dan niet vooraf, geuite bezwaren van een ingeschrevene tegen die werkzaamheden. Deze optie heeft specifiek betrekking op de systematische verstrekking aan derden die op geautomatiseerde wijze, via een netwerk, plaatsvindt.

3.1 Toestemming door de ingeschrevene aan de verantwoordelijke voor de verstrekking

Het vooraf verlenen van toestemming door de ingeschrevene aan de verantwoordelijke voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie (college van burgemeester en wethouders of Minister van BZK) verdraagt zich niet met de opzet van de basisregistratie en het beoogde doelmatige gebruik daarvan. De GBA is opgezet om gegevens over burgers te verzamelen en deze vervolgens te verstrekken in overeenstemming met de doeleinden van de wet. Dit houdt in dat in de wet- en regelgeving een uitputtend verstrekkingenregime is neergelegd op grond waarvan wordt bepaald in welke gevallen gegevens kunnen worden verstrekt en in welke gevallen verstrekking achterwege dient te blijven. Een en ander geldt ook voor de BRP. Met deze opzet is onverenigbaar dat de verstrekking van gegevens afhankelijk zou zijn van een door de ingeschrevene te geven toestemming aan de verantwoordelijke om al dan niet over te gaan tot verstrekking van hem betreffende gegevens. Dit zou betekenen dat de ingeschrevene het verstrekkingenregime zou gaan bepalen en niet de wetgever. Het zou ook niet uitvoerbaar zijn, omdat bij ieder verzoek van een derde om een (systematische) verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan alle betrokken ingeschrevenen zou moeten worden gevraagd of zij daarvoor toestemming willen verlenen. Bovendien zou dit geen eenmalige uitvraag zijn, maar zou bij iedere persoon die nieuw in de basisregistratie wordt ingeschreven moeten worden nagaan voor welke verstrekkingen aan derden hij toestemming wil verlenen. Dit alles zou leiden tot een overmaat aan bureaucratie, die niet past bij een doelmatige uitvoering van overheidstaken of van werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. Uit het voorgaande volgt dat een zogenaamd opt-in systeem, waarbij de tot verstrekking van gegevens bevoegde autoriteit voorafgaande toestemming moet hebben van de ingeschrevene voor het verstrekken van gegevens, niet mogelijk is.

3.2 Geen verstrekking na verzoek daartoe van de ingeschrevene (verstrekkingbeperking)

In het licht van de hiervoor genoemde opzet van de basisregistratie wordt de invloed van de burger op de verstrekking van hem betreffende gegevens uit de basisregistratie aan derden op een andere wijze vorm gegeven. Dat gebeurt zowel in de Wet GBA als in de Wet BRP door de ingeschrevene het recht toe te kennen om bepaalde verstrekkingen van hem betreffende gegevens aan derden te blokkeren. De reikwijdte van deze zogenaamde verstrekkingbeperking is in de Wet BRP overigens uitgebreid ten opzichte van de regeling in de Wet GBA. Zo kan de ingeschrevene onder de Wet GBA alleen kiezen of hij alle verstrekkingen aan derden op grond van een gemeentelijke verordening wil blokkeren. De Wet BRP laat hem kiezen voor welke derden de blokkering geldt. Voorts is het bij systematische verstrekkingen aan derden onder de Wet GBA alleen mogelijk om verstrekkingen aan de SILA te blokkeren. Op grond van de Wet BRP wordt voor de verschillende categorieën van derden die voor systematische verstrekking in aanmerking komen bij algemene maatregel van bestuur bepaald of de ingeschrevene de verstrekking kan blokkeren of niet.⁷

3.3 De derde beschikt zelf over een schriftelijke toestemming van de ingeschrevene

De opzet van de basisregistratie staat er in beginsel niet aan in de weg dat in het verstrekkingenregime rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat gegevens worden verstrekt aan een derde, indien **die derde zelf** beschikt over een voorafgaande toestemming van de ingeschrevene. Deze mogelijkheid, die in de Wet GBA niet als zodanig is beschreven, is in het wetsvoorstel BRP expliciet opgenomen in de artikelen 3.6 en 3.9. In de genoemde artikelen is bepaald dat een college van burgemeester en wethouders op verzoek van een derde gegevens verstrekt, indien de derde voorafgaand schriftelijke toestemming heeft van de ingeschrevene over wie de gegevens worden verstrekt. Het gaat hier om een binnen het wettelijk vastgestelde verstrekkingregime opgenomen mogelijkheid om de burger door middel van het geven van toestemming invloed te laten uitoefenen op de verstrekking. Doordat de toestemming door de ingeschrevene niet wordt gegeven aan het college van burgemeester en wethouders maar aan de derde die de gegevens uit de basisregistratie wil opvragen, komt tot uitdrukking dat de relatie tussen de ingeschrevene en de derde hier bepalend is voor het al dan niet verstrekken van gegevens uit de basisregistratie.

3.4 De derde moet ingeschrevenen het recht geven de verstrekking tegen te gaan

De vierde optie heeft betrekking op de situatie waarin een derde is geautoriseerd voor systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie. Hierboven (in onderdeel 3.3) is de mogelijkheid beschreven van een niet-systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie, indien de derde beschikt over een voorafgaande

⁷ Zie artikel 3.3, eerste lid, i.c.m. artikel 3.21 van de Wet BRP. Een vergelijkbare regeling bestaat op grond van artikel 3.6, tweede lid, van de Wet BRP ook voor de categorieën van derden die op grond van artikel 99 van de Wet GBA nu in aanmerking komen voor systematische verstrekking van gegevens op papier (zie noot 2). Het voornemen bestaat om deze categorieën van derden straks aan te wijzen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3.6, tweede lid (plaatsonafhankelijke verstrekking van gegevens uit de basisregistratie) en daarbij aan te geven in welke gevallen de ingeschrevene om blokkering van de verstrekking kan verzoeken.

schriftelijke toestemming van de ingeschrevene om die gegevens op te vragen.

De vraag kan gesteld worden of een dergelijke constructie ook mogelijk en wenselijk is bij systematische gegevensverstrekkingen aan derden die op geautomatiseerde wijze, via een netwerk, plaatsvindt.⁸ Gegeven het uitgangspunt in de Wet GBA en in de Wet BRP dat er gerechtvaardigde redenen kunnen zijn om systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden toe te staan, is het antwoord op deze vraag afhankelijk van het specifieke belang van de werkzaamheden van de derde en de voor het verrichten van die werkzaamheden noodzakelijke doelmatigheid bij het verkrijgen van de gegevens.

In het algemeen zal het, gezien het belang van de werkzaamheden van de derde en de daarvoor noodzakelijke behoefte aan het systematisch ontvangen van gegevens over personen waarmee de derde in het kader van de werkzaamheden een relatie onderhoudt, niet voor de hand liggen om de betrokken personen voorafgaand aan de systematische verstrekking om toestemming te vragen. In veel gevallen gaat het immers om werkzaamheden die samenhangen met een overheidstaak of anderszins betrekking hebben op het in stand houden van fundamentele voorzieningen voor burgers, zoals de uitvoering van pensioenregelingen of het aanbieden en uitvoeren van zorgverzekeringen. Hoewel deze taken niet door de overheid zelf worden uitgevoerd, wordt met deze werkzaamheden in feite een publiek belang gediend. Dit komt mede tot uitdrukking in het feit dat in diverse wettelijke en andere regelingen uit een oogpunt van rechtszekerheid ter zake regels zijn gesteld (bijvoorbeeld in de Pensioenwet en in de Zorgverzekeringswet).

De deelname van burgers in deze voorzieningen is van wezenlijk belang, niet in de laatste plaats voor de betrokkenen zelf. Het belang van deze voorzieningen en de omvang van de daaraan verbonden werkzaamheden zijn zodanig groot, dat het zonder meer gerechtvaardigd is om hiervoor op systematische wijze gegevens uit de basisregistratie te verstrekken, teneinde de betrokken organisaties in staat te stellen hun werkzaamheden te verrichten. In deze gevallen is het wenselijk noch doelmatig dat de burger door de betrokken organisatie vooraf om toestemming moet worden gevraagd om gegevens over hem op te vragen uit de basisregistratie. Dit zou immers tot gevolg hebben dat alle burgers daarover zouden moeten worden benaderd, waarbij het niet onaannemelijk is dat een deel van de burgers om allerlei (niet-verwijtbare) redenen niet reageert. Dat kan zowel het goede functioneren van de betrokken voorziening belemmeren als ook de burger zelf benadelen, bijvoorbeeld bij de opbouw van zijn pensioen (terwijl hij zich hiervan mogelijk niet bewust is).

Er zijn echter ook werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang waarvoor systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie gerechtvaardigd is, maar waarbij de afweging anders uitvalt en het persoonlijke belang van de ingeschrevene vereist dat deze meer mogelijkheden ter beschikking heeft om ongewenste verstrekking van hem betreffende gegevens te voorkomen. In die gevallen ligt het voor de hand om in de algemene maatregel van bestuur waarin de werkzaamheden worden aangewezen waarvoor op systematische wijze gegevens kunnen worden verstrekt, deze werkzaamheden zodanig te clausuleren dat verstrekking slechts plaatsvindt indien bij de werkzaamheden rekening wordt gehouden met bij de derde, al dan niet vooraf, geuite bezwaren van

⁸ Dit betreft dus het overgrote deel van de verstrekkingen aan derden die nu op grond van artikel 99 van de Wet GBA plaatsvinden. Deze verstrekkingen zullen straks geschieden op grond van artikel 3.3 van de Wet BRP.

een ingeschrevene tegen die werkzaamheden. Een bestaand voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 68d van het Besluit GBA, waarin de systematische verstrekking van gegevens betreffende overleden personen aan een derde (i.c. de Stichting Centraal Bureau voor Genealogie) afhankelijk is gesteld van het treffen van een regeling door die derde, inhoudende dat de verwerking van de uit de basisadministratie verkregen gegevens van een in leven zijnde persoon op schriftelijk verzoek onverwijld door de derde wordt beëindigd.

4. Tenslotte

Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat een opt-in systeem, waarbij de automatische verstrekking wordt vervangen door een vorm van expliciete toestemming vooraf door de betrokken burgers, niet past bij de opzet en het doel van de basisregistratie. De hiervoor genoemde andere opties met betrekking tot de mate waarin de ingeschrevene invloed wordt gegeven op de systematische verstrekking van hem betreffende gegevens uit de basisregistratie personen aan derden zullen bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. In de desbetreffende maatregel zullen de werkzaamheden worden opgesomd waarvoor systematische verstrekking kan plaatsvinden, de categorieën van derden aan wie kan worden verstrekt, de clausulering van de werkzaamheden en beperking van de gegevens die verstrekt kunnen worden en de toepassing van de verstrekkingsbeperking bij de verschillende werkzaamheden. In het kader van de voorhangprocedure van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur heeft de Kamer de gelegenheid om deze uitwerking nader te beoordelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk