

AAN De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DATUM 18 juni 2010

ONS KENMERK z2010-00314

CONTACTPERSOON

070-8888500

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wetgevingsadvies
Wetsvoorstel basisregistratie personen

Bij brief van 12 maart 2010 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht te adviseren over het Wetsvoorstel basisregistratie personen (Wet BRP), die de huidige Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) zal vervangen.

Het CBP voldoet hierbij aan uw verzoek.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

Sinds 1994 is de wet- en regelgeving met betrekking tot de GBA verschillende keren aangepast. In plaats van een aanpassing van de bestaande wet GBA is nu gekozen voor een geheel nieuwe wet. De noodzaak tot een geheel nieuwe wet is terug te voeren tot een tweetal ontwikkelingen: de modernisering van de GBA en het feit dat naast gegevens over personen die met een adres in Nederland zijn ingeschreven (de ingezetenen) straks ook gegevens bijgehouden zullen worden over niet-ingezetenen.

De opmerkingen die het CBP bij het wetsvoorstel plaatst, worden in meer gedetailleerde vorm toegelicht in de bijlage. In deze brief vraagt het CBP uw aandacht voor de hoofdpunten.

Hoofdpunten van het wetgevingsadvies

- Uit het wetsvoorstel blijkt dat het de bedoeling is dat veel onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regelingen of gemeentelijke verordening nader worden gedefinieerd en geregeld. Het wettelijk kader voor de nadere invulling ontbreekt in veel gevallen in de wet BRP. Dit brengt het risico met zich mee dat begrippen niet eenduidig worden gehanteerd en dat ongewenste lokale verschillen in verstrekkingvoorwaarden kunnen ontstaan. Het CBP acht het noodzakelijk dat het wettelijk kader voor de nadere invulling van de lagere regelgeving in de wet zelf wordt opgenomen.
- Het wetsvoorstel bevat voor het CBP de nieuwe bevoegdheid om de minister of het college van B&W te verzoeken de verstrekking van gegevens aan derden voor een bepaalde termijn te weigeren of deze te beëindigen, indien de derde die eerder verstreekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Het CBP neemt kennis van deze nieuwe bevoegdheid en merkt op dat het hierover niet ingelicht, noch geraadpleegd is. Ten aanzien van de nieuwe bevoegdheid zelf blijkt uit het wetsvoorstel niet hoe deze nieuwe bevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande bevoegdheden van het CBP als toezichthouder. Evenmin blijkt uit het wetsvoorstel wat de juridische status is van een dergelijk verzoek van het CBP. Het CBP ziet derhalve niet

op welke wijze de nieuwe bevoegdheid zoals omschreven in het wetsvoorstel zal bijdragen aan de juiste naleving van de wet. Het CBP verzoekt u om dit artikel te heroverwegen.

- In de ontwerptekst wordt geen aandacht besteed aan het privacykader. Het is de taak van de wetgever om in elk geval aandacht te besteden aan de eisen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit, die voortvloeien uit artikel 8 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 10 Grondwet en de Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens betreffende het vrije verkeer van die gegevens, zeker nu het bij de basisregistratie personen gaat om gegevens die krachtens een wettelijke verplichting en onder dreiging van strafrechtelijke vervolging worden verkregen. Het CBP adviseert om een aparte privacyparagraaf op te nemen in de memorie van toelichting.
- De grens tussen de huidige wet GBA en de Wbp blijkt in de praktijk niet zelden te zorgen voor onduidelijkheden. Het CBP adviseert om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de grens tussen het terrein van de wet BRP en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).
- In het wetsvoorstel ontbreekt een adequate toelichting op de noodzaak van het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door niet-overheidsorganen. Bovendien is het wetsvoorstel te algemeen geformuleerd om als wettelijke grondslag voor de verwerking van het BSN door niet-overheidsorganen aan te merken. Het CBP adviseert om de tekst van de wet en de memorie van toelichting op dit punt te herzien.

Het advies

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin rekening zal zijn gehouden met zijn opmerkingen.

Het CBP verneemt graag op welke wijze u gevolg geeft aan het advies. Het CBP is beschikbaar indien nadere toelichting is gewenst.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mw. mr. dr. J. Beuving
Lid van het College

Het advies van het College bescherming persoonsgegevens van 18 juni 2010 over het concept-wetsvoorstel voor de Wet basisregistratie personen, z2010-00314

1. AANLEIDING

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het CBP gevraagd te adviseren over het wetsvoorstel basisregistratie personen (hierna: wet BRP). Deze wet vervangt de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA) die in 1994 in werking trad.

De (huidige) GBA is van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. Een overheid die zijn burgers niet kent of niet weet te vinden is immers niet in staat taken uit te voeren die door diezelfde burgers aan haar zijn toevertrouwd. In de GBA is daarom over iedere burger een aantal basisgegevens (zoals naam, adres, woonplaats, burgerlijke staat, geboortedatum en nationaliteit) opgenomen. Sinds 1994 is de wet- en regelgeving met betrekking tot de GBA verschillende keren aangepast. In plaats van een aanpassing van de bestaande wet GBA is nu gekozen voor een geheel nieuwe wet. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT, blz. 3) is de noodzaak tot een geheel nieuwe wet terug te voeren tot een tweetal ontwikkelingen:

- de modernisering van de GBA;
- het feit dat naast gegevens over personen die met een adres in Nederland zijn ingeschreven (de ingezetenen) straks ook gegevens bijgehouden zullen worden over niet-ingezetenen. Het gaat dan om personen die niet (meer) in Nederland wonen, maar in een zodanige relatie met Nederlandse overheidsinstanties¹ staan dat registratie van hun basisgegevens nodig is voor een goede uitvoering van de desbetreffende overheidstaken.

2. DE VOORGESTELDE WIJZIGINGEN IN HET WETSVoorstel (in vogelvlucht)

De BRP is een basisregistratie van personen waarin de overheid, in casu de colleges van B&W en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, persoonsgegevens vastlegt die niet alleen betrekking hebben op ingezetenen maar ook op niet-ingezetenen.

Doel BRP

De BRP heeft tot doel overheidsorganen te voorzien van de in de basisregistratie opgenomen gegevens voor zover zij deze nodig hebben voor de vervulling van hun taak en heeft daarnaast mede tot doel derden te voorzien van de in de basisregistratie opgenomen gegevens in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen. De BRP bevat een overzicht van de algemene gegevens en de administratieve gegevens die over de ingezetene opgenomen worden (artikel 2.7 wet BRP) en een overzicht van gegevens over niet-ingezetenen (artikel 2.68 wet BRP).

Een aantal gegevens in de BRP zal, zoals nu ook het geval is voor de GBA, worden aangemerkt als authentieke gegevens. Authentieke gegevens zijn gegevens die, tot het tegendeel is bewezen, als enig juist worden geacht. Bestuursorganen zijn in beginsel verplicht de authentieke gegevens te gebruiken. Op hen rust ook de plicht om bij gerede twijfel over de juistheid van een authentiek gegeven dit te melden aan het college van B&W van de gemeente waar de betrokkene woont (de zogenaamde bijhoudingsgemeente). Dit is het principe van eenmalige gegevensuitvraag en

¹ Bijvoorbeeld de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank, zie blz 12 e.v. MvT.

meervoudig gebruik. Welke gegevens als authentiek worden aangemerkt wordt bij AMvB geregeld (artikel 1.6 wet BRP).

Verwerking van het burgerservicenummer (BSN)

Het BSN wordt als algemeen nummer opgenomen in de basisregistratie. In de toelichting bij artikel 3.16 wet BRP staat dat buiten twijfel wordt gesteld dat een derde het BSN mag gebruiken voor zover dit noodzakelijk is in verband met de verstrekking van gegevens aan hem uit de basisregistratie personen (zie verder paragraaf 3c: Verwerking van het BSN).

Verstrekking van de gegevens uit de BRP

De wet maakt onderscheid tussen de verstrekkingen van gegevens:

- door de minister op grond van een autorisatiebesluit (systematische verstrekkingen);
- door alle colleges van B&W (plaatsonafhankelijke verstrekkingen);
- door het college van B&W van de gemeente waar de betrokkene woont en waar zijn gegevens worden bijgehouden (lokale verstrekkingen door de bijhoudingsgemeente).

De wet BRP bevat in artikelen 3.2 en 3.5 de hoofdregels voor de verstrekking aan overheidsorganen.

In de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9 wet BRP is geregeld dat gegevens aan derden kunnen worden verstrekt. Welke gegevens aan welke derden verstrekt kunnen worden en in welke gevallen, wordt nader geregeld in lagere regelgeving (bij AMvB, ministeriële regeling of gemeentelijke verordening).

Daarnaast wordt het mogelijk om gegevens te verstrekken aan derden die werkzaamheden verrichten met een bijzonder maatschappelijk belang. Aan welke werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk wordt gedacht is niet nader toegelicht (zie verder paragraaf 3b: Werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang).

Rechten van betrokkene

De ingeschreven burger heeft in bepaalde gevallen het recht om verstrekking van gegevens over hem aan derden tegen te gaan. Daartoe kan hij verzoeken dat op zijn persoonslijst een aantekening wordt gesteld, de zogenaamde verstrekkingbeperking. Deze beperking kan in bepaalde gevallen worden doorbroken (zie verder paragraaf 3d: Rechten van betrokkenen: verstrekkingbeperking).

Bewaartermijn

Aan de ingeschrevene dient op diens verzoek te worden medegedeeld of hem betreffende gegevens in de periode van twintig jaar² voorafgaande aan het verzoek, zijn verstrekt uit de basisregistratie. Het gaat dan in beginsel om alle verstrekkingen die op grond van deze wet kunnen plaatsvinden.

² De in de Wet GBA genoemde termijn van één jaar kan als gevolg van een prejudiciële beslissing van het EU Hof van Justitie in Luxemburg (C-553/07-7 mei 2009) niet worden overgenomen in dit wetsvoorstel. Er is in het wetsvoorstel een bewaartermijn opgenomen van twintig jaar. Om de betrokkenen de mogelijkheid te geven tegen de ontstane schade op te treden door de onrechtmatige verstrekking van persoonsgegevens, is aangesloten bij de maximale termijn van twintig jaar voor het instellen van een rechtsvordering (artikel 3:310 en 6:162 BW).

Sancties

Indien de burger niet aan zijn verplichtingen voldoet, heeft het college van B&W de mogelijkheid de gegevens met betrekking tot de ingezetene ambtshalve op te nemen of te wijzigen. Los daarvan kan de betrokken burger, afhankelijk van de wettelijke bepaling die is overtreden, een bestuurlijke boete dan wel een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

Toezicht

Als toezichtvormen worden in de wet BRP genoemd:

- een periodiek onderzoek dat het college van B&W zelf jaarlijks uitvoert naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerking daarin. Een uittreksel van de resultaten van dat onderzoek wordt periodiek aan het CBP gestuurd.
- controle door de minister op de consistentie en de integriteit van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens en op de terugmelding van afwijkende gegevens door de gebruikers.
- toezicht door het CBP. De artikelen 60, 61 en 65 van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn van overeenkomstige toepassing verklaard.
- het CBP krijgt de (nieuwe) bevoegdheid om de minister of het college van B&W te verzoeken de verstrekking van gegevens aan derden te weigeren of deze te beëindigen, indien de derde die eerder verstrekke gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Het verzoek om geen gegevens te verstrekken geldt voor een bepaalde termijn die het CBP in zijn verzoek vermeldt (zie verder paragraaf 3 e: Controle en toezicht).

3. BEOORDELING

Het CBP plaatst algemene en specifieke opmerkingen bij een aantal essentiële onderdelen van het wetsvoorstel.

Algemene opmerkingen CBP

Het CBP heeft de volgende algemene opmerkingen.

1. *Reikwijdte van de nieuwe wet:* de wet BRP is van toepassing op de gegevens die in de basisregistratie zijn en worden opgenomen. Zodra de persoonsgegevens uit de basisregistratie verstrekt worden, komt de Wbp in beeld. Dat betekent dat dan de bepalingen uit de Wbp ook een rol spelen. In het wetsvoorstel dient derhalve aandacht te worden besteed aan de grens tussen het terrein van de wet BRP en de Wbp: met name wanneer welk wettelijke regime van toepassing is. De grens tussen de huidige wet GBA en de Wbp blijkt in de praktijk niet zelden te zorgen voor onduidelijkheden. Het CBP adviseert om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de grens tussen het terrein van de wet BRP en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).
2. *Juridisch kader voor de nieuwe wet:* het CBP constateert dat in de ontwerptekst geen aandacht wordt besteed aan het privacykader. Uit artikel 8 Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 10 Grondwet en de richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Richtlijn 95/46/EG) vloeit voort dat de eisen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit voor een zeer belangrijk deel bepalen of een regeling die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens en een concrete gegevensverwerking rechtmatig zijn, of die verwerking nu geschiedt onder de wet BRP of de Wbp.

3. *Noodzaak*: de noodzaak van de beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt niet verondersteld maar moet door de overheid aannemelijk worden gemaakt. Daarbij moet de regeling voor de burger voldoende toegankelijk en met het oog op voorzienbaarheid voldoende nauwkeurig zijn (zie verder bij paragraaf 3a: Noodzaak en proportionaliteit).
4. *Delegatiebepalingen*: diverse artikelen in dit wetsvoorstel bevatten aankondigingen van algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB), ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen. Er is zelfs sprake van een AMvB die nadere bepalingen bevat over een andere AMvB, zie de artikelen 1.6 en 2.7 wet BRP. De AMvB waarnaar verwezen wordt in de artikelen 3.3 en 3.6 wet BRP kan doorkruist worden door de gemeentelijke verordening uit artikel 3.9 wet BRP. Het wettelijk kader voor de nadere invulling van de AMvB ontbreekt in veel gevallen in de wet BRP. Dit brengt het risico met zich mee dat begrippen niet eenduidig worden gehanteerd en dat ongewenste lokale verschillen in verstrekkingvoorwaarden kunnen ontstaan. Het CBP acht het noodzakelijk dat het wettelijk kader voor de nadere invulling van de lagere regelgeving in de wet zelf wordt opgenomen. Deze AMvB's zullen te zijner tijd op grond van artikel 51 lid 2 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ter advisering aan het CBP moeten worden voorgelegd.
5. *Doel en ontvangers*: het CBP acht het noodzakelijk dat het wetsvoorstel geen onduidelijkheid laat bestaan over het doel van de basisregistratie en de ontvangers (derden) waaraan en de gevallen waarin gegevens verstrekt kunnen worden. Het CBP is van oordeel dat hier zoveel mogelijk in de wet BRP zelf moet worden vastgelegd.
6. *Aparte privacyparagraaf*: het is de taak van de wetgever om in elk geval aandacht te besteden aan de bovengenoemde eisen, zeker nu het bij de basisregistratie personen gaat om gegevens die krachtens een wettelijke verplichting en onder dreiging van strafrechtelijke vervolging worden verkregen. De eisen die aan deze motivering worden gesteld zijn zwaarder naarmate de verwerking van persoonsgegevens verregaande consequenties (kunnen) hebben. Het CBP adviseert derhalve om een aparte privacyparagraaf op te nemen in de memorie van toelichting.

Specifieke opmerkingen CBP

Het CBP heeft de volgende specifieke opmerkingen.

a. Noodzaak en proportionaliteit

De persoonsgegevens in de basisregistratie worden door de overheid, in casu de colleges van burgemeester en wethouders en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzameld. Artikel 1.3, eerste lid van de wet BRP stelt: *'de basisregistratie heeft tot doel overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak'* en in het tweede lid: *'de basisregistratie heeft mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen.'*

Beoordeling CBP

7. 'Nodig hebben' in artikel 1.3, eerste lid en in artikel 1.7, eerste lid wet BRP is onjuiste terminologie. Het criterium moet immers zijn: noodzaak. Ook voor de in het tweede lid van artikel 1.3 bedoelde verstrekking aan derden geldt dat deze noodzakelijk dient te zijn. In de MvT staat op een aantal plaatsen (onder andere op blz. 113) dat er in de praktijk behoefte is aan bepaalde gegevens. Over de werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang wordt gesteld dat de instellingen die deze werkzaamheden verrichten, net als de overheid zelf

'behoefte hebben aan verstrekking van gegevens over (grote aantallen) personen voor wie zij werkzaamheden verrichten. Deze omstandigheid rechtvaardigt dat ook deze derden gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de basis registratie.' (MvT, blz. 50). Het CBP merkt op dat een behoefte aan gegevens echter in het kader van gegevensbescherming onvoldoende reden is voor een rechtmatige gegevensverwerking.

8. Het CBP acht het noodzakelijk dat in het kader van verstrekking uit de basisregistratie in de MvT aandacht besteed wordt aan het proportionaliteitsvereiste. Het proportionaliteitsvereiste stelt in dit verband drie grenzen aan de omvang van de verstrekking. Ten eerste aan de groep ingeschrevenen over wie gegevens worden gevraagd, ten tweede aan de gegevens die van die personen mogen worden verstrekt en ten derde aan de (categorieën) derden aan wie gegevens verstrekt kunnen worden.
9. De wet BRP moet voor betrokkenen (de burgers, overheidsorganen en overige derden) voldoende toegankelijk en met het oog op voorzienbaarheid voldoende nauwkeurig zijn. Het CBP acht het noodzakelijk dat de formulering van artikel 1.3 wet BRP wordt aangepast zodat voor een ieder voldoende duidelijk is voor welk doel en aan wie gegevens worden verstrekt.
10. De MvT (blz. 29) vermeldt dat de wet BRP een uitputtende regeling bevat van de gevallen en de voorwaarden voor verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan derden. Dit is niet juist. Uit het wetsvoorstel blijkt dat het de bedoeling is dat dit bij algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening geregeld wordt geregeld. Het CBP acht het noodzakelijk, in het kader van rechtszekerheid, dat in de wet BRP zelf zoveel mogelijk wordt vastgelegd onder welke voorwaarden en in welke gevallen deze gegevensverstrekking mag plaatsvinden.
11. Uit artikel 3.2, derde lid wet BRP blijkt dat het overheidsorgaan, dat de minister verzoekt om gegevens te verstrekken, dient aan te tonen dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak. Uit de toelichting blijkt niet wanneer die noodzaak aangetoond is. Het CBP acht het noodzakelijk dat hiervoor het kader wordt aangegeven in de wet BRP.
12. In artikel 3.2, achtste lid wet BRP staat dat de minister kan weigeren een autorisatiebesluit te nemen als een verstrekking door het college van B&W meer aangewezen is. In de MvT (blz. 110) wordt als criterium de geringe omvang van de set gegevens waarom gevraagd wordt genoemd, zonder dat duidelijk wordt wanneer er sprake is van geringe omvang. Het CBP adviseert om de tekst op dit punt aan te passen.

b. Werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang

In de artikelen 3.3 (verstrekking door de minister op grond van een autorisatiebesluit), 3.6 (verstrekking door de colleges van B&W) en 3.9 (verstrekking door het college van B&W van de gemeente waar de betrokkene woont) wet BRP wordt gesproken over verstrekking aan derden ten behoeve van *werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang*. Welke werkzaamheden dit betreft en wat dit bijzonder maatschappelijk belang is, wordt noch uit de tekst van bedoelde artikelen noch uit de MvT duidelijk.

Artikel 3.9 wet BRP regelt dat bij gemeentelijke verordening door derden verrichte *werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang voor de gemeente* worden aangewezen. De verordening bepaalt de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen. De verordening staat slechts verstrekking toe voor zover deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de derde en het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevenen niet aan de verstrekking in de weg staan.

Beoordeling CBP

13. In de wet BRP moet een duidelijk kader worden gegeven door in een nieuw te formuleren wetsartikel op te nemen wat de betekenis is van *'werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang'*, dat wil zeggen een heldere definitie van de werkzaamheden met een bijzonder karakter is noodzakelijk. Dat maakt een objectieve noodzakelijkheidstoets mogelijk en schept duidelijkheid voor de verantwoordelijken, de burgers en de derden.

c. Verwerking van het BSN

Artikel 3.16 wet BRP luidt: *'Een derde kan bij het verwerken van persoonsgegevens gebruikmaken van het Burger service nummer voor zover dit noodzakelijk is in verband met de verstrekking van gegevens aan hem uit de basisregistratie'*.

Het wetsvoorstel sluit niet uit dat de gegevens, waaronder het BSN, verstrekt worden aan het buitenland. Zie onder andere artikel 3.3, vierde lid, artikel 3.6, derde lid en artikel 3.9, vierde lid wet BRP waarin artikel 76 Wbp (gegevensverstrekkingen buiten de EU) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In deze artikelen gaat het over de verstrekking aan derden ten behoeve van werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang door de minister respectievelijk de colleges van B&W.

Beoordeling CBP

14. Het CBP wijst erop dat de wetgever, ter uitvoering van de Richtlijn 95/46/EG en uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, beperkingen heeft gesteld aan het gebruik van wettelijke identificatienummers (zoals het BSN). Een belangenafweging op het niveau van de formele wetgever is hiervoor vereist.³ Vaststaat dat persoonsnummers - en het BSN is zo'n nummer - de koppeling van verschillende bestanden aanzienlijk vergemakkelijken en daarmee een extra bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer vormen. In de MvT ontbreekt een adequate toelichting op de noodzaak van het gebruik van het BSN. Het gebruik van het BSN is naar haar aard een risicovolle verwerking. Er dienen daarom ook maatregelen te worden getroffen om de kans op onrechtmatige verspreiding van het BSN te minimaliseren en om te voorkomen dat het BSN zich stilzwijgend ontwikkelt tot een algemeen persoonsnummer. Op deze risico's heeft ook de Raad van State gewezen.⁴ In het wetsvoorstel ontbreekt een adequate toelichting op de noodzaak van het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door niet-overheidsorganen. Het CBP adviseert om de tekst van de wet en de memorie van toelichting op dit punt te herzien.
15. De tekst van artikel 3.16 wet BRP is te algemeen geformuleerd om als wettelijke grondslag voor de verwerking van het BSN door niet-overheidsorganen aan te merken, omdat niet wordt aangegeven onder welke omstandigheden en voor welke doeleinden deze verwerking noodzakelijk is. Daarnaast is niet duidelijk welke derden worden bedoeld, dit komt doordat:
- bij lagere regelgeving wordt bepaald wie derde zou kunnen zijn;
 - het begrip 'derde' in het wetsvoorstel twee betekenissen heeft, namelijk als persoon/organisatie niet-zijnde een overheidsorgaan en derde in de zin van de Wbp aan wie de verantwoordelijke gegevens verstrekt.

Het wetsvoorstel is te algemeen geformuleerd om als wettelijke grondslag voor de verwerking van het BSN door niet-overheidsorganen aan te merken. Het CBP adviseert om de tekst van de wet en de memorie van toelichting op dit punt te herzien.

³Zie: Artikel 24 Wbp en de Kamerstukken II 1997-98, 25 892, nr. 3, p. 128.

⁴Advies van 1 juli 2005 inzake de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (W04.05.0110/I)

16. Het BSN behoort tot de algemene gegevens die in de basisregistratie worden opgenomen, zo staat in artikel 2.7 wet BRP. Het CBP merkt op dat het BSN in de basisregistratie wordt opgenomen als algemeen gegeven en op grond van artikel 24 van de Wbp een bijzonder persoonsgegeven is. Aan de verwerking daarvan worden extra strenge eisen gesteld. Voor overheidsorganen is in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) bepaald, dat zij het BSN mogen verwerken in het kader van hun publiekrechtelijke taak. Voor niet-overheidsorganen is een andere wettelijke grondslag vereist op basis waarvan zij het BSN mogen verwerken. Toestemming van de betrokkene kan niet als grondslag dienen.
17. Het CBP adviseert om nog aandacht te besteden aan de consequenties voor de Wabb: op grond van de artikelen 8 en 9 Wabb heeft enkel het college van B&W de bevoegdheid om het BSN toe te kennen en is de minister enkel bevoegd om zorg te dragen dat het BSN slechts eenmaal wordt toegekend (artikel 7 Wabb). Nu wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat de minister de bevoegdheid heeft om aan niet-ingezetenen het BSN toe te kennen (artikel 2.23 en artikel 2.69 wet BRP).

d. Rechten van betrokkenen: verstrekkingbeperking

Het recht van verzet uit de Richtlijn en de Wbp wordt in de wet ten dele vertaald in een recht op beperking. De ingezetene heeft, zo blijkt uit artikel 2.58 wet BRP, het recht om verstrekking van gegevens over hem aan derden door het college van B & W tegen te gaan. Het college maakt er een aantekening van op de persoonslijst. De niet-ingezetene heeft op grond van artikel 2.79, tweede lid wet BRP hetzelfde recht tegenover de minister. Deze mogelijkheid wordt hem, zo staat op blz. 52 MvT, geboden omdat verstrekking van gegevens aan anderen dan overheidsorganen niet het primaire doel is van de basisregistratie personen.

In aanvulling hierop staat in artikel 3.19, eerste lid wet BRP dat er geen gegevens worden verstrekt op grond van de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9. In het tweede lid staat dat in afwijking van het eerste lid gegevens worden verstrekt door het college van B&W indien de persoonlijke levenssfeer daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Uit de toelichting bij artikel 3.19 wet BRP blijkt dat dat artikel bepalend is voor de reikwijdte van de verstrekkingbeperking.

Artikel 3.10 wet BRP stelt dat de aantekening van de verstrekkingbeperking als bedoeld in artikel 2.58 wet BRP wordt meegeleverd bij een verstrekking aan derden.

Beoordeling CBP

18. Hoewel in artikel 2.58 wet BRP staat dat het college binnen vier weken gevolg geeft aan het verzoek, kan uit artikel 2.59, sub g, wet BRP afgeleid worden dat dit niet dwingend bedoeld is. Blijkbaar kan het college van B&W besluiten om niet te voldoen aan een dergelijk verzoek. Het CBP merkt op dat uit de dwingende formulering van artikel 2.58 wet BRP volgt dat het niet voldoen aan het verzoek een overtreding van de wet is.
19. Het CBP merkt op dat de vergelijking met artikel 102 wet GBA in de toelichting bij artikel 3.19 wet BRP op blz. 116 MvT te beperkt is, omdat daar alleen iets gezegd wordt over het in artikel 102 wet GBA genoemde artikel 99, tweede lid wet GBA en niets over de eveneens genoemde artikelen 98 en 100 wet GBA.
20. Het CBP merkt op dat de artikelen 2.58 en 3.19 wet BRP aan helderheid winnen, indien zij over en weer naar elkaar verwijzen.
21. Het CBP merkt op dat artikel 2.58 wet BRP niet (zoals de tabel op blz. 122 MvT suggereert) gezien kan worden als gelijkwaardige vervanger van artikel 102 wet GBA ('de geheimhoudingsbepaling'). De verstrekkingbeperking is enigszins vergelijkbaar met de geheimhouding uit artikel 102 wet GBA. Enigszins, omdat uit de wet BRP niet duidelijk wordt

wanneer en voor welke derde de verstrekkingbeperking mag worden doorbroken, aangezien dit pas in lagere regelgeving wordt vastgesteld.

22. Het CBP adviseert artikel 3.10 wet BRP zodanig aan te passen dat het niet mogelijk is om gegevens in het algemeen te verstrekken met de aantekening dat ze niet verstrekt mogen worden. Het CBP gaat er vanuit dat de wetgever dit hier niet mee bedoeld heeft. Bovendien kan er voor bepaalde overheidsorganen geen verstrekkingbeperking (geheimhouding) worden gevraagd (bijvoorbeeld: de belastingdienst).

e. Controle en toezicht

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over toezicht, onderzoek en informatieverstrekking. In artikel 4.1, tweede lid wet BRP staat: *'Het college *) is bevoegd om naar aanleiding van zijn bevindingen ten aanzien van een derde, te verzoeken om geen gegevens aan de derde te verstrekken op de grond dat de derde eerder verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Het verzoek vermeldt de periode waarop het verzoek betrekking heeft.'*

*) Het CBP wordt hier bedoeld.

Beoordeling CBP

23. Het CBP neemt kennis van de nieuwe bevoegdheid die wordt toegekend en merkt op dat het hierover niet is ingelicht, noch geraadpleegd. Het artikel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:
- Artikel 4.1, tweede lid wet BRP ziet alleen op onrechtmatige verwerkingen door een derde. Volgens het definitieartikel 1.1 wet BRP is een derde niet een overheidsorgaan. Hier wrekt zich de dubbele betekenis waarin derde in dit wetsvoorstel wordt gebruikt. Ook overheidsorganen kunnen op onrechtmatige wijze gegevens verwerken die zij verstrekt hebben gekregen uit de basisregistratie personen. Het toezicht van het CBP strekt zich ook uit over deze gegevensverwerkingen.
 - Uit artikel 3.3, derde lid wet BRP blijkt dat de minister geen gehoor hoeft te geven aan het verzoek van het CBP (als bedoeld in artikel 4.1, tweede lid wet BRP). Uit artikel 3.6 vierde lid wet BRP blijkt daarentegen dat het college van B&W wel gehoor moet geven aan het verzoek van het CBP. De reden voor dit onderscheid blijkt niet uit het wetsvoorstel.
 - In artikel 4.1, tweede lid wet BRP staat *'naar aanleiding van zijn bevindingen'*. In de MvT (blz. 61) staat dat het CBP deze bevoegdheid heeft als het *'heeft ervaren dat een derde eerder uit de basisregistratie verstrekte gegevens onrechtmatig heeft gebruikt.'* Onduidelijk is wat wordt bedoeld met 'bevindingen' en wat met 'ervaren'.
 - Als de minister of het college van B&W gehoor geven aan het verzoek van het CBP, heeft dat ingrijpende consequenties voor de derde, hetzij een overheidsorgaan, hetzij een niet-overheidsorgaan, omdat die voorlopig geen gegevens krijgt. Het is niet duidelijk wat de juridische status is van het verzoek dat het ene bestuursorgaan (CBP) aan een ander bestuursorgaan (minister/college van B&W) doet.
 - Het is allereerst aan de minister en het college van B&W om, als verantwoordelijke voor de basisregistratie, te controleren of de gegevens die zij verstrekt hebben, rechtmatig door de derde worden verwerkt. Als zij constateren dat dit niet het geval is, kunnen zij dit meenemen in hun overweging om gegevens uit de basisregistratie niet (langer) te verstrekken aan die derde. Ten aanzien van de nieuwe bevoegdheid zelf blijkt uit het wetsvoorstel niet hoe deze nieuwe bevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande bevoegdheden van het CBP als toezichthouder. Het CBP heeft op grond van artikel 60 Wbp en artikel 4.1, derde lid wet BRP, dat artikel 60 Wbp van overeenkomstige toepassing verklaard, een eigen toezichtbevoegdheid. Het CBP ziet niet op welke wijze de nieuwe

bevoegdheid zoals omschreven in het wetsvoorstel zal bijdragen aan de juiste naleving van de wet. Het CBP verzoekt derhalve om dit artikel te heroverwegen.

4. CONCLUSIE

Het CBP adviseert niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Het CBP verneemt graag op welke wijze gevolg wordt gegeven aan het advies. Het CBP is beschikbaar indien nadere toelichting is gewenst.

5. TOT SLOT

Het CBP verzoekt om daar waar in de memorie van toelichting zal worden opgemerkt dat het wetsvoorstel voor advies is voorgelegd aan het CBP, te vermelden dat het advies betrekking heeft op de versie van maart 2010.