

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
11 maart 2009, nr. 200805067/1, LJN BH5525  
(mrs. Vlasblom, Konijnenbelt en van Altena)  
<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BH5525>  
Noot M.O.-V.

GBA, spookbewoner, inwoning, inschrijving adresgegevens, onvolledig onderzoek, toestemming, correctierecht, hem betreffende gegevens, aantekening van onjuistheid of in onderzoek, gelijkstelling beslissing met besluit in de zin van de Awb, bewijs- en risicoverdeling.

[Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) art 1 lid 1; 54; 82 lid 1; 83 aanhef en onder d, e en f, Awb art 3:2]

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college het verzoek van [appellante] om de inschrijving op het adres [locatie] over de periode van 4 januari 2005 tot en met 16 maart 2005, opgenomen in de persoonslijst van [partij], ongedaan te maken op grond van artikel 82, eerste lid, van de Wet GBA, op juiste gronden heeft afgewezen. Hiertoe wordt, eveneens met de rechtbank, overwogen dat de omstandigheid dat [appellante] verzoekt om de verwijdering van met de hare overeenkomende adresgegevens uit de persoonslijst van [partij], niet betekent dat deze adresgegevens haar betreffende (persoons)gegevens zijn als bedoeld in artikel 82, eerste lid, van de Wet GBA. Het verzoek van [appellante] kan derhalve niet leiden tot toepassing van dit artikel.

[Appellante] voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de adresgegevens van [partij] over de aangegeven periode niet onjuist zijn en dat kan worden afgezien van het plaatsen van een aantekening als bedoeld in artikel 54 van de Wet GBA. Voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens zal, gelet op het systeem van de Wet GBA, onomstotelijk moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn. [Appellante] is in het aantonen van die onjuistheid niet geslaagd.

## Noot

1. Deze uitspraak gaat over de inschrijving van een "spookbewoner" in de GBA en de pogingen van de bewoonster om diens – met haar overeenkomende - adresgegevens in de GBA van de gemeente Rotterdam gewijzigd te krijgen. Een spookbewoner is iemand die zich – op aangifte - in de GBA op het adres van een ander – dus als medebewoner - laat inschrijven, zonder daar feitelijk te wonen. Dikwijls met, maar soms ook zonder toestemming van de bewoner. In deze zaak gaat het om de tweede variant. Bewoonster stelt dat zij geen toestemming in de vorm van een verklaring van geen bezwaar betreffende inwoning heeft afgegeven. Vaststaat dat het onderzoek bij de inschrijving van betrokkene in de GBA niet overeenkomstig de geldende voorschriften is verlopen. Bewoonster heeft van deze inschrijving nadeel ondervonden in de vorm van intrekking van haar huursubsidie. De relevantie van deze uitspraak betreft de vraag op welke grond de bewoonster herziening (herroeping) van deze inschrijving op haar woonadres door een derde kan vorderen. Is dat art. 82, eerste lid, en/of art. 54 Wet GBA of geen van beide? Eerstgenoemde bepaling betreft het correctierecht van betrokkene om hem betreffende gegevens in de basisadministratie te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, conform art. 36, eerste lid, Wbp. De uitleg door de Afdeling van art. 82, eerste lid, Wet GBA heeft dus gevolgen voor de uitleg van art. 36, eerste lid, Wbp en vergelijkbare aanspraken op correctie in de Wpolg en de Wjsg. Art. 54

daarentegen is een specifieke GBA-bepaling, ziet immers op het plaatsen van een aantekening bij opgenomen persoonsgegevens ter zake van de vastgestelde onjuistheid ervan of een hieromtrent ingesteld onderzoek. In navolging van de rechtbank Rotterdam oordeelt de Afdeling dat appellante aan art. 82, eerste lid, geen rechten kan ontleen. Wel kan op grond van art. 54 jo. art. 83, aanhef en sub e, een besluit van het college van burgemeesters en wethouders worden uitgelokt met betrekking tot het plaatsen van een aantekening van onjuistheid. Een tweede relevant punt in deze uitspraak is de bewijs- en risicoverdeling met betrekking tot de vraag of een opgenomen persoonsgegeven onjuist is. Ook nu weer blijkt dat de Afdeling – met een beroep op het systeem van de GBA – die correctiedrempel hoog legt. Niet alleen door in deze zaak de bewijsplicht van niet-inwoning geheel bij appellant te leggen, maar ook de risico's van een onvolledige verklaring van bewoonster en een overgelegde foto kopie van haar legitimatiebewijs. Kortom, (mede) het risico van een onvoldoende zorgvuldig onderzoek in de zin van art. 3:2 Awb door het bestuursorgaan in samenhang met art. 47, eerste lid, Wet GBA. Ingevolge laatstgenoemde bepaling worden gegevens betreffende het adres ontleend aan de aangifte van een ingezetene, “tenzij aannemelijk is dat hij het vermelde adres niet heeft”.

2. Hoewel dat niet uit de feitenweergave in de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt en evenmin uit de – niet gepubliceerde - uitspraak van de rechtbank Rotterdam (reg. nr. 07/2940), is deze Afdelingsuitspraak illustratief voor het ontstaan van nieuwe rechtsvragen als gevolg van de ontwikkeling van een elektronisch bestuur, in het bijzonder de invoering van een stelsel van basisregistraties. De kern van deze ontwikkeling is dat de juistheid van de door een bestuursorgaan bij het nemen van een toekennings- of intrekkingbesluit aan een basisregistratie – i.c. de GBA - ontleende gegevens in een zelfstandige procedure aan de orde gesteld moet worden. Aan het mij van de zijde van de gemeente welwillend ter beschikking gestelde procesdossier ontleen ik de aanleiding tot deze procedure, te weten: de intrekking met terugwerkende kracht door de minister van VROM van de huursubsidie van appellante (bewoonster) wegens de inschrijving op haar adres van de heer X. De rechtbank noemt in zijn uitspraak wel het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, waarin deze context uitdrukkelijk aan de orde komt. Bij de Afdeling treedt echter informatieverlies op omdat gemachtigde van bewoonster zich in zijn beroepschrift en pleitnota op andere punten concentreert.

Dit is een relevant feit. Ingevolge art. 7, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag is het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners. In art. 1, aanhef en sub f, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wet Awir) is het begrip “medebewoner” gedefinieerd als: “de persoon die op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens”, zij het met uitzondering van partner, kinderen en “onderhuurders”. Dit betekent dat de inschrijving in de GBA op het adres van bewoonster, ingeschrevene als haar medebewoner kwalificeert. Uit art. 9, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag blijkt, dat een huurtoeslag slechts wordt toegekend indien de huurder en eventuele partner, medebewoner(s) of onderhuurder(s) zijn ingeschreven in de GBA alsook dat op het betreffende adres geen andere personen in deze basisregistratie zijn ingeschreven. Het tweede lid van artikel 9 bevat hierop een afwijkingsbepaling. De huurtoeslag kan alsnog worden toegekend “als de onjuiste inschrijving in de gemeentelijke basisregistratie persoonsgegevens niet aan de huurder kan worden toegerekend.” Zie in dit verband tevens de op 1 januari 2010 volledig in werking tredende gebruiksplicht van bestuursorganen van - in het Besluit GBA als authentiek aangemerkte - informatie over een ingeschrevene in art. 3b Wet GBA (Stb. 2007, 76). Hieruit blijkt de verzelfstandiging van de informatiebetrekking als rechtsbetrekking. Het gegeven dat een derde zich op het adres van bewoonster doet inschrijven leidt via actieve berichtgeving van de gemeente aan de minister van VROM (thans Belastingdienst/Toeslagen) tot intrekking en terugvordering van huursubsidie. Wil betrokkene dit besluit aanvechten, dan moeten twee procedures worden gevoerd: (a) een

correctieprocedure met betrekking tot de verkeerde inschrijving bij B en W van de gemeente van inschrijving in de GBA en (b) een herzieningsprocedure bij de minister van VROM. De hiervoor opgenomen uitspraak heeft betrekking op de GBA-component.

Het voorgaande verklaart ook de verzochte herroeping van de inschrijving, dat wil zeggen een correctie die terugwerkt tot het moment van feitelijke registratie.

Zie met betrekking tot deze ontwikkeling: G. Overkleef-Verburg, Basisregistraties en de rechtsbescherming. Over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, NTB april 2009, p. 70 e.v.

Daarnaast is de inrichting van het elektronisch bestuurlijk verkeer met het gemeentebestuur in de zin van art. 2:15, eerste lid, Awb nog van invloed. De gemeentelijke website ([www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)) bevat een overzicht van de "gemeentelijke producten en diensten", waaronder – naast een omschrijving van verplichtingen van de burger - digitale formulieren met betrekking tot: (a) adres in onderzoek (verzoek tot het in onderzoek stellen van adresgegevens) en (b) verhuizing binnen de gemeente Rotterdam (verklaring inwoning/verklaring van geen bezwaar tegen de inschrijving en de verhuurdersverklaring). Eerstgenoemd formulier is (mede) gebaseerd op art. 54 Wet GBA. In een afzonderlijk digitaal formulier betreffende een verzoek om correctie van persoonsgegevens in de GBA op grond van art. 82, eerste lid, is niet voorzien. Dat is veelzeggend. De formulieren betreffende een verhuizing binnen de gemeente zien op de aangifteplicht van een ingezetene en de onderzoeksplicht van B en W in art. 47, eerste lid, Wet GBA.

Deze onderzoeksplicht betreffende inschrijving van een adreswijziging is nader uitgewerkt in voorschriften bij en krachtens de Verordening gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens Rotterdam 2005. Het gaat dus om meer dan beleidsregels. Vgl. art. 4:2 Awb met betrekking tot de door de aangever over te leggen bescheiden. Het te verrichten onderzoek staat sterk in het teken van het voorkomen van woonfraude. Zie in dit verband tevens de Circulaire GBA en woonfraude van 23 mei 2008, Strt. 2008, 112 en het actieplan van de staatssecretaris van BZK met betrekking tot verbetering van de kwaliteit van de GBA, Kamerstukken II 2008/09, 27859, nr. 12. Inschrijving op het adres van een ander- al dan niet met wetenschap van de bewoner - behoort daar ook toe, want is geen onbekend fenomeen. Appellante heeft gebruik gemaakt van het digitale formulier verzoek tot het in onderzoek stellen van adresgegevens. Onder verwijzing naar informatie en formulieren op de website heeft zij haar correctieverzoek mede gemotiveerd met een verwijzing naar het niet naleven van de onderzoeksvoorschriften, toegespitst op het inschrijven van een derde op haar woonadres zonder de twee voorgeschreven verklaringen. Zowel bij de Algemene Bezwaarschriftencommissie, de rechtbank als bij de Afdeling spitst de behandeling van deze zaak zich toe op de vraag of bewoonster niettemin geacht kan worden haar toestemming voor inschrijving van de derde op haar adres gegeven te hebben. Anders dan de ABC gaan rechtbank en Afdeling geheel voorbij aan de overtreding van de onderzoeksvoorschriften.

3. De Wet GBA regelt de verwerking van persoonsgegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Ingevolge art. 2, tweede lid, aanhef en sub d, Wbp is de GBA uitgesloten van de toepassing van deze wet. Wel zijn in de Wet GBA een aantal artikelen in de Wbp van overeenkomstige toepassing verklaard, in het bijzonder betreffende schadeplichtigheid en toezicht en handhaving door het Cbp.

Dat de Wet GBA, naar uit de considerans blijkt, zelfstandig uitvoering geeft aan de regelingsverplichtingen in art. 10, tweede en derde lid, Grondwet, heeft te maken met de voorgeschiedenis van deze wet. Het wetsvoorstel van de Wet GBA is in de tweede helft van de jaren 80 ontwikkeld, parallel aan het voorstel van de Wet persoonsregistraties (Wpr). Beide regelingen waren toegesneden op het in het kader van de Raad van Europa op 28 januari 1981 vastgestelde Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988). De systematiek van de Wet GBA is herleidbaar tot de Wpr, in het bijzonder de reglementsplicht voor persoonsregistraties in de publieke sector in de art. 19 en 20 Wpr. Het wetsvoorstel is op 2

mei 1989 bij de Tweede Kamer ingediend, resulterend in de inwerkingtreding van de Wet GBA op 1 oktober 1994. Met de Wpr ging het sneller. Die wet trad op 1 juli 1989 in werking.

Bij de implementatie van richtlijn 95/46/EG is de Wpr per 1 september 2001 vervangen door de Wbp (Stb. 2000, 302) en is de Wet GBA per diezelfde datum gewijzigd bij de Wet tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Stb. 2001, 180). De op de Wpr gebaseerde systematiek bleef ongewijzigd. Hierdoor zijn bepaalde verplichtingen van de verantwoordelijke, B en W, niet in algemene zin geëxpliciteerd, maar (ten dele) uitgewerkt, hetgeen op onderdelen van de Wet GBA twijfel oproept aan een juiste en volledige implementatie van de richtlijn. Dit geldt in het bijzonder voor de zorgplicht van de verantwoordelijke met betrekking tot de kwaliteit van de vastgelegde persoonsgegevens in art. 6 van de richtlijn. Zie de omzetting hiervan in art. 11, tweede lid, Wbp: “De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn” jo. de nalevingsplicht in art. 15 van deze wet. De verplichting tot schadevergoeding van de verantwoordelijke in art. 49 Wbp is in art. 23 van de Wet GBA van overeenkomstige toepassing verklaard. In de Wet GBA is echter geen algemene verplichting van het gemeentebestuur opgenomen om ingeschreven persoonsgegevens bij gebleken onjuistheid ambtshalve te wijzigen. De wet voorziet slechts in een regeling van ambtshalve inschrijving bij gebreke van of onvolledige aangifte (art. 47, tweede lid, jo. art. 83 aanhef en sub d, Wet GBA). Niettemin wordt een ambtshalve correctiebevoegdheid (-plicht) door de gemeenten wel als geldend aangenomen, vooral met het oog op de kwaliteit van de gegevensverwerking in de GBA. Vandaar dat een aantal gemeenten hun burgers actief aansporen om – al dan niet anoniem – adressenfraude te melden. De voorziening met betrekking tot “Adres in onderzoek” op de website van de gemeente Rotterdam is daarentegen toegesneden op een specifieke variant: de uitschrijving van een persoon op het adres van verzoeker. Een dergelijk verzoek kan niet anoniem gedaan worden; verzoeker dient een kopie van een geldig identiteitsbewijs te overleggen. Uit de toelichting op het formulier blijkt dat een dergelijke aangifte resulteert in het plaatsen van een aantekening dat het adresgegeven van de betreffende “bewoner” in onderzoek is. In het voorliggende geval is dit onderzoek gestaakt toen deze “bewoner” opnieuw aangifte van verhuizing deed en dus werd uitgeschreven op het adres van bewoonster.

Het huidige art. 54 Wet GBA bleef in de Aanpassingswet, behoudens hernoeming (was art. 39) ongewijzigd. Dat geldt ook voor het correctierecht van betrokkene in art. 82 (was art. 65). De belangrijkste wijziging in de Aanpassingswet was de overgang van privaatrechtelijke naar bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dat is gebeurd door opneming in de Wet GBA van art. 83, waarin een aantal beslissingen van het college van B en W worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb en op grond daarvan vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Daarbij gaat het in het bijzonder om de beslissingen sub d (ambtshalve inschrijving), e (het plaatsen van een aantekening inzake onjuistheid) en f (het niet honoreren van een inzage- of correctieverzoek).

De Wet GBA valt volledig onder de werking van richtlijn 95/46/EG en dient dan ook richtlijnconform geïnterpreteerd te worden, dus mede in samenhang met de Wbp en andere informatiewetten. Twee punten springen er uit. In de eerste plaats de actieve zorgplicht van de verantwoordelijke met betrekking tot de kwaliteit van de gegevens. Die betreft niet alleen de verplichting tot een zorgvuldig onderzoek bij inschrijving, maar tevens het nemen van maatregelen om de juistheid van de geregistreerde gegevens te bewaken alsmede de plicht om alert te reageren op signalen van onjuiste gegevens, zowel van betrokkene, burgers als bestuursorganen. Zie wat bestuursorganen betreft de per 1 januari 2010 volledig in werking tredende terugmeldplicht in art. 62, eerste lid, Wet GBA (Stb. 2007, 76).

De richtlijn vestigt mijns inziens een algemene en rechtstreeks werkende verplichting van de verantwoordelijke tot ambtshalve correctie van onjuist of onvolledig gebleken persoonsgegevens. In het voorliggende geval impliceert deze verplichting een verruimde

interpretatie van de art. 47, tweede lid, 54 en 83, aanhef en sub d en e, Wet GBA of de rechtstreekse toepassing van art. 6 van de richtlijn. Het ligt voor de hand om eerstgenoemde variant tot uitgangspunt te nemen.

4. Uit het voorgaande blijkt, dat het recht op inzage- en correctie van de geregistreerde niet alleen de effectuering van diens rechtspositie betreft, maar tevens een functie heeft in relatie tot de zorgplicht van de verantwoordelijke. Dit geldt nog sterker na de volledige inwerkingtreding van de hiervoor genoemde gebruiksplicht van bestuursorganen bij hun taakvervulling, een situatie waarop in de Wet huurtoeslag is vooruit gelopen.

Zorgplicht en rechtspositie van de geregistreerde staan mede in relatie tot de beperkingsgrondslag in art. 8 EVRM. De Wet GBA vormt een inbreuk op het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze inbreuk mag niet verder gaan dan verenigbaar is met het noodzakelijkheids- c.q. proportionaliteitsvereiste, niet alleen met betrekking tot de regeling als zodanig, maar ook waar het gaat om de gegevensverwerking in concreto. Zie met betrekking tot de grondrechtelijke aspecten jo. het harmonisatiedoel van de richtlijn in het bijzonder de hierin opgenomen overwegingen 8 en 10 en overweging 11 waar het gaat om de incorporatie van het hiervoor genoemde Dataverdrag van de Raad van Europa. Inmiddels geldt deze richtlijn tevens als uitvoeringsregeling van de art. 7 en 8 in het EU Handvest van de grondrechten jo. art. 8 EVRM.

De kloof met de opvatting van de Afdeling is groot. De hiervoor opgenomen uitspraak sluit aan op haar vaste rechtspraak inzake correctieverzoeken betreffende in de GBA opgenomen persoonsgegevens. De Afdeling ontleent aan het "systeem van de Wet GBA" het uitgangspunt dat voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens, onomstotelijk moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn (ow. 2.7.1). Daarmee wordt de – soms onmogelijke - bewijslast volledig bij de burger gelegd. Zelfs in die gevallen dat het bestuursorgaan – aantoonbaar – zijn zorgplicht uit een oogpunt van kwaliteitsbewaking niet heeft nageleefd. Het door de Afdeling aangehaalde uitgangspunt dat gegevens in de basisadministratie betrouwbaar en duidelijk moeten zijn en de gebruikers van de gegevens erop moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens in beginsel juist zijn spreekt voor zich. Voor een aantasting van betrokkene in diens rechtspositie is dit echter geen rechtvaardiging.

Aan de wetsgeschiedenis van de Wet GBA sinds 1989, met inbegrip van de wijzigingen sinds 1994, noch aan richtlijn, verdrag en achterliggende grondrechten kan op enigerlei wijze de opvatting van de Afdeling worden ontleend dat drempels in de vorm van aangescherpte bewijsverplichtingen dienen te worden opgeworpen met betrekking tot het correctierecht van betrokkene en de verplichting tot ambtshalve wijziging van het bestuursorgaan. Het tegendeel is het geval. Waar het om gaat is de feitelijke juistheid en volledigheid van de vastgelegde persoonsgegevens, dat wil zeggen de overeenstemming van de geregistreerde gegevens met de feiten.

In het voorliggende geval bestond op voorhand twijfel aan de juistheid van de inschrijving omdat het voorgeschreven onderzoek niet was gedaan. Vandaar ook dat de Algemene Bezwaarschriftencommissie concludeert dat de dienst Publiekzaken niet tot inschrijving van de derde op het adres van bewoner in de GBA had mogen overgaan en B en W op basis daarvan tot herroeping van de inschrijving adviseert.

Het is een feit van algemene bekendheid dat de kwaliteit van de GBA in de afgelopen periode sterk is teruggelopen, met name in de grote steden van de Randstad, dus ook in Rotterdam. Vandaar de hiervoor genoemde bijzondere maatregelen om die kwaliteit te verhogen. Het uitgangspunt van de Afdelingsrechtspraak dat eenmaal in de GBA geregistreerde gegevens de facto verhoogde rechtsbescherming genieten staat dan ook op gespannen voet met – het systeem van - de Wet GBA, zoals uitgelegd in het licht van de

wetsgeschiedenis, richtlijn 95/46/EG c.a. en de grondrechten op privacy en gegevensbescherming.

5. Het verzoek van bewoonster is aldus opgevat dat zij mede om correctie van het ingeschreven adresgegevens van de derde op grond van art. 82, eerste lid, Wet GBA heeft gevraagd. Ingevolge deze bepaling is een dergelijke aanspraak op correctie van betrokkene beperkt tot: “de hem betreffende gegevens in de basisadministratie (...) indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.” In zijn besluit op bezwaar heeft het college overwogen dat betrokkene aan deze bepaling geen aanspraak op correctie kan ontlenen, nu het gaat om een wijziging van gegevens op de persoonslijst van een derde. De rechtbank heeft deze opvatting overgenomen. Wat betrokkene betreft zou het niet gaan om “hem betreffende gegevens”, zodat voor betrokkene geen beroep op art. 82, eerste lid, open staat. “Immers, dat het in het onderhavige geval om haar woonadres gaat, wil niet zeggen dat het ook haar betreffende persoonsgegevens betreffen”, aldus de rechtbank. De Afdeling neemt het oordeel van de rechtbank over, overwegend dat de omstandigheid dat appellante verzoekt om de verwijdering van met de hare overeenkomende adresgegevens uit de persoonslijst van de derde, niet betekent dat deze adresgegevens haar betreffende (persoons)gegevens zijn als bedoeld in art. 82, eerste lid, van de Wet GBA.

Op dit standpunt van rechtbank en Afdeling is het nodige af te dingen.

Laat ik beginnen met de vraag of het adresgegevens van de een tevens een persoonsgegevens van een ander kan zijn. Want dat is wat bedoeld wordt met de zinsnede “hem betreffende gegevens”. Vgl. de formulering van art. 36, eerste lid, Wbp, waarin de zinsnede “hem betreffende persoonsgegevens” als object van het correctierecht is opgenomen. Art. 1 van de Wet GBA bevat slechts omschrijvingen van de begrippen persoonslijst, inschrijving, ingeschrevene en ingezetene. Voor de uitleg van het element “hem betreffende gegevens” of persoonsgegevens moet daarom worden teruggevallen op de definitie van het begrip persoonsgegevens in art. 1, aanhef en sub a, Wbp en/of op de definities van dit begrip in richtlijn en verdrag. Het begrip persoonsgegevens is hierin omschreven als: “elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. Dit is het zgn. herleidbaarheids criterium.

Getoetst aan dit criterium is het adres van de ingeschreven derde tevens een persoonsgegevens van de bewoonster. Niet alleen omdat dit adresgegevens tevens op haar persoon herleidbaar is, maar ook omdat het feit van overeenstemmende adresgegevens in de GBA mede informatie over de bewoonster bevat. Met de inschrijving van de derde is immers tegelijkertijd vastgelegd dat zij in haar huis een medebewoner of onderhuurder heeft. Vandaar dat deze mutatie door het gemeentebestuur is gemeld aan de minister van VROM. En het is dan ook op grond van deze informatieverstrekking dat de minister van VROM haar huursubsidie met terugwerkende kracht tot aan het tijdstip van inschrijving van de derde op haar adres heeft ingetrokken. Bovendien loopt zij de kans problemen met haar woningcorporatie te krijgen. Die heeft immers geen toestemming voor inwoning of onderverhuur gegeven. Dat de adresinformatie op een tweetal persoonslijsten is opgenomen is – anders dan de Afdeling in navolging van de rechtbank aanneemt – in het geheel niet relevant. Bij de inrichting van de GBA is gekozen voor een individuele registratie, toegesneden op de persoon van de ingeschrevene, dit in tegenstelling tot de vastleggen van gezinsverbanden e.d. Dat betekent echter niet dat in de GBA geen relationele gegevens zijn vastgelegd. Vgl. art. 34, eerste lid, sub a onder 7 t/m 9, bepalend dat op de persoonslijst van de ingeschrevene, naast diens administratienummers, tevens die van de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen worden opgenomen. Dat een dergelijke vermelding tevens als persoonsgegevens van deze – relationeel - geregistreerden heeft te gelden lijkt me helder.

Het adresgegeven is ook zo'n relationeel gegeven, want kwalificeert onder meer de derde ingevolge art. 2, aanhef en sub f, Wet Awir tot medebewoner. Voorts kan informatie over de aard van de samenwoning worden ontleend aan de functie van het gebouw waarop het betreffende adres betrekking heeft. Als het gaat om een gemeenschappelijk woonadres in een verzorgingshuis, een verpleeginrichting of een gevangenis is die duidelijk. Bij woningen is de variatie groter, want kan het – afgezien van affectieve relaties van samenwoning - gaan om onderhuur, een kostgangersrelatie, kamerverhuur of andere vormen van inwoning. Anders dan bij de vastlegging van familiebetrekkingen het geval is, is een gemeenschappelijk adres in een (huur)woning weliswaar een relationeel gegeven, want een indicatie van samenwoning met gemeenschappelijk gebruik van voorzieningen, maar is de aard van die relatie niet steeds op voorhand duidelijk.

Dat ook de wetgever relationele gegevens op andere persoonslijsten als persoonsgegevens ziet blijkt uit de volgende passage in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel GBA: "Opgemerkt kan nog worden dat de gegevens opgenomen in de basisadministratie over een persoon, niet alleen de gegevens zijn die op zijn eigen persoonslijst of bij de verwijsgegevens zijn opgenomen, maar ook kunnen zijn opgenomen op persoonslijsten van andere ingeschrevenen (bijv. als ouder op de persoonslijst van een kind)", kamerstukken II 1988/89, nr. 3, p. 117. Zie tevens nr. 3, p. 41 betreffende het adresgegeven: "Het woonadres kan tevens een indicatie zijn dat iemand een woning deelt als een ander ingeschreven persoon hetzelfde woonadres heeft." En voorts: "Gezien het ontbreken in de basisadministratie van het gegeven "samenlevingsvorm" zal het adres een van de elementen zijn om vast te stellen of er sprake is van een gezamenlijk delen van een woonruimte."

Op grond van het voorgaande meen ik dat de opvatting van de Afdeling dat het adresgegeven van de bewoner op de persoonslijst van een derde niet als persoonsgegeven van betrokkene kan worden aangemerkt niet houdbaar is, want geen steun vindt in de wet GBA in samenhang met de definitie van het begrip persoonsgegeven in Wbp, richtlijn en verdrag.

6. Kom ik nu aan de betekenis van art. 54 Wet GBA. Naar uit de toelichting op deze bepaling in de memorie van toelichting blijkt (Kamerstukken II 1988/89, 21123, nr. 3, p. 113 en 118) houdt het plaatsen van een aantekening van onderzoek of onjuistheid van de betreffende gegevens verband met de mededelingsplicht aan de afnemers in (thans) art. 88, tweede lid, Wet GBA. Deze aantekening zegt immers iets over de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens. Zie in dit verband ook de uitzondering op de binnenkort in werking tredende gebruiksplicht in art. 3b, tweede lid, aanhef en sub a, Wet GBA.

De rechtbank Rotterdam heeft in deze zaak twee uitspraken gedaan. In de eerste van 14 mei 2007 stond de ontvankelijkheid van het bezwaar tegen de mededeling van het staken van het onderzoek naar de juistheid van het adresgegeven van de derde centraal. B en W hadden niet-ontvankelijkheid aangenomen. De rechtbank kwalificeert deze mededeling echter als besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb omdat uit de tekst van het formulier "Verzoek tot het in onderzoek stellen van adresgegevens" blijkt, dat een zodanig onderzoek tot een al dan niet positieve beslissing als bedoeld in art. 54 Wet GBA zal leiden. In zijn uitspraak van 15 mei 2008 gaat de rechtbank uit van zijn eerder oordeel op dit punt. De Afdeling laat dit punt rusten, hiertegen zijn immers geen grieven aangevoerd, maar neemt in de inleidende overwegingen wel art. 83, aanhef en onder e, op, de bepaling op grond waarvan de aantekening betreffende onderzoek naar of onjuistheid van een persoonsgegeven is gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb.

Naar hiervoor opgemerkt verbijzondert art. 54 de mededelingsplicht aan afnemers in het verlengde van een onderzoek naar of geconstateerde onjuistheid van een persoonsgegeven. Een dergelijk onderzoek vloeit voort uit een correctieverzoek van betrokkene of vindt ambtshalve plaats, al dan niet in reactie op (terug)melding van afnemers of van burgers. In

het voorliggende geval oordeelt de Afdeling dat belanghebbende geen beroep kan doen op het correctierecht. Zij wordt echter wel aangemerkt als belanghebbende met betrekking tot het besluit inzake het niet plaatsen van een aantekening in de zin van art. 54 Wet GBA. Dit betekent dat betrokkene via de omweg van art. 54 materieel alsnog een zelfstandige aanspraak op correctie heeft.

Dat lijkt een bevredigende uitkomst. Het probleem is echter dat de Afdeling er geen rekening mee heeft gehouden dat haar restrictieve uitleg van het correctierecht in art. 82, tweede lid, Wet GBA een weerslag kan hebben op overeenkomstige bepalingen in art. 36, eerste lid, Wbp, de Wpolg en de Wjsg. En die wetten kennen geen parallelle voorziening in de vorm van art. 54 Wet GBA.

De registratie van persoonsgegevens van derden in de (elektronische) dossiers van betrokkenen komt op grote schaal voor. Vgl. de gegevensverwerking door zorgverleners en in het kader van de jeugdzorg. Een ander voorbeeld betreft de opname van persoonsgegevens in gegevensverwerking inzake rechtspersonen. Hoe om te gaan met de gegevensbescherming van derden is nog in onvoldoende mate uitgekristalliseerd. Wel kan een trend in rechtsontwikkeling worden aangegeven. Is sprake van elektronische gegevensverwerking, dan kan ook de derde – voor zover het gaat om diens specifieke gegevens – volgens steeds breder aangehangen rechtsopvatting, ter zake aanspraak maken op het inzage- en correctierecht in de Wbp c.a. Zoals hiervoor is toegelicht ben ik van mening dat het correctierecht van betrokkene in de Wet GBA alle op hem betrekking hebbende persoonsgegevens in de GBA betreffen, ook indien die op de persoonslijsten van anderen zijn opgenomen. Het spreekt voor zich dat de derde als belanghebbende bij een dergelijke procedure betrokken dient te worden.

7. Dat ik weinig gelukkig ben met deze uitspraak zal de lezer, die het tot hier heeft volgehouden, niet verbazen. Deze uitspraak illustreert mijns inziens aan welke risico's de burger – met name die met een geringere bureaucratische competentie - bij de volledige invoering van het stelsel van basisregistraties wordt blootgesteld.

De conclusie van de Algemene bezwaarschriftencommissie dat de derde in de gegeven omstandigheden niet op het adres van bewoonster had mogen worden ingeschreven deel ik. Daar kwam nog bij dat het hier ging om Kaapverdianen, waarbij twijfel bestond aan de taalvaardigheid van bewoonster, terwijl de ingeschreven derde, naar uit de verschillende stukken blijkt, nogal mobiel was. Voorafgaand aan de korte periode van inschrijving op het adres van bewoonster was zijn persoonslijst reeds opgeschort. Ook is hij ruim een half jaar na zijn overschrijving naar een ander adres dan dat van bewoonster vertrokken met onbekende bestemming en is zijn persoonslijst opnieuw geschorst. Rechtbank en Afdeling passeren het feit dat bij inschrijving niet alleen een deugdelijke verklaring van de bewoonster ontbrak, maar de vereiste verhuurdersverklaring evenmin was overgelegd. Hoewel deze feiten aanzienlijke twijfel doen rijzen aan de juistheid van de inschrijving van de derde, concentreert de Afdeling, in navolging van de rechtbank, zich op de vraag of bewoonster onomstotelijk kon aantonen dat het betreffende adresgegeven van de derde in de GBA over de aangegeven periode onjuist was, met andere woorden dat de derde in de aangegeven periode niet bij haar had ingewoond. Dat had vastgesteld kunnen worden indien de gemeente in de periode van inschrijving daadwerkelijk onderzoek via huisbezoek had gedaan. Bewoonster had de onjuiste inschrijving immers direct gemeld. Dat is echter niet gebeurd en B en W hebben het onderzoek formeel gestaakt toen de derde opnieuw aangifte van verhuizing deed. Dus concentreren rechtbank en Afdeling zich op de betekenis die het gemeentebestuur mocht hechten aan de door de derde overgelegde verklaring inzake zelfinschrijving van bewoonster op de achterzijde van het aangifteformulier van verhuizing alsmede op het feit dat deze derde over een foto kopie van het identiteitsbewijs van betrokkene bleek te beschikken. Met name de rechtbank oordeelt scherp. De gebrekkige inschrijving wordt als niet relevant aangemerkt. Een niet goed beheersen van de



Nederlandse taal komt voor risico van betrokkene. En betrokkene wordt verantwoordelijk gehouden voor het gebruik van haar identiteitsbewijs en voor eventuele gevolgen aan de door haar ondertekende verklaring. De Afdeling sluit zich bij dit oordeel aan.

Het onbevredigende van deze uitspraak is de eenzijdige bewijslastverdeling, waarbij het bewijsrisico volledig bij de burger wordt gelegd.

Dat bewijsrisico wordt nog eens versterkt omdat Afdeling en rechtbank ook het risico van een verkeerd gebruik van afschriften van identiteitsbewijzen bij de betreffende burger leggen.

Een opvatting die mijns inziens onhoudbaar is nu in het kader van dienstverlening door de overheid steeds vaker om overlegging van een afschrift van een identiteitsbewijs wordt gevraagd, dan wel een dergelijke overlegging door betrokkene op grond van wet- en regelgeving wordt verlangd. Dit betekent dat die afschriften in steeds grotere mate circuleren en dus voor misbruik vatbaar zijn.

Het kan niet zo zijn dat de overheid in het kader van een goede dienstverlening formaliteiten laat vervallen, de risico's daarvan echter afschuift naar de burger. De bestuursrechter lijkt echter aan deze ontwikkeling mee te werken.

G. Overkleeft-Verburg