2025

Open Universiteit

WODC-onderzoek

Openbare registers, de toegankelijkheid daarvan en het gegevensbeschermingsrecht

prof. mr. Anna Berlee
dr. Sien Devriendt
dr. Fabian van den Broek
dr. Michele Reumers
dr. Nathalie Schnabl
dr. Derk Venema
dr. Mark Visser

Met medewerking van:
dr. Laura Drechsler, dr. René Mahieu, Karen van der Schaaf, mr. Mirella Peereboom-van Drunick en Astrid van Duijn

Colofon

Uitgave
Open Universiteit
Faculteit Rechtswetenschappen
Postbus 2960
6401 DL Heerlen

5 juni 2025

Opdrachtgever
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs
prof. dr. Anna Berlee
dr. Sien Devriendt
dr. Fabian van den Broek
dr. Michele Reumers
dr. Nathalie Schnabl
dr. Derk Venema
dr. Mark Visser

Met medewerking van
dr. Laura Drechsler
dr. René Mahieu
Karen van der Schaaf
mr. Mirella Peereboom-van Drunick
Astrid van Duijn

Leden begeleidingcommissie
prof. dr. Anne Meuwese (UL), *voorzitter*
mr. Corine van Ginkel (WODC)
dr. Matthijs Koot, MSc. (Secura)
mr. dr. Hendrik Ploeger (TU Delft)
mr. Parnian Popal (RvdR), per mrt. 2025
drs. Jos Smits (RvdR), tot mrt. 2025
mr. drs. Pauline Verhaak (JenV)

Redactie en tekstopmaak
dr. Wendy de Zee

Opmaak figuren
Marco Smeets

©2025 | Open Universiteit
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Open Universiteit.

Inhoudsopgave

Samenvatting 13
Hoofdstuk 1 – Inleiding 27
1.1 Aanleiding 30
1.2 Onderzoeksdoel 33
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen 35
1.3.1 Begripsafbakening 38
1.4 Methodologie 42
1.4.1 Juridisch dogmatisch onderzoek 42
1.4.2 Templates en raadpleging registers door onderzoekers 46
1.5 Afbakening en beperking van het onderzoek 47
1.6 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek 48
1.7 Onderzoekers en begeleidingscommissie 49
Hoofdstuk 2 – Toetsingskader 51
2.1 Inleiding 51
2.2 Openbaarheid niet per definitie verboden 51
2.3 Toetsingskader 52
2.3.1 Voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet 53
2.3.2 De openbaarheid moet voorzienbaar en voorspelbaar zijn 56
2.3.3 Openbaarheid beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang 58
2.3.3.1 Een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen 58
2.3.3.2 Is openbaarheid geschikt om het doel te bereiken? 59
2.3.4 Noodzakelijk en evenredig 61
2.3.4.1 Subsidiariteitsvereiste 61
2.3.4.2 Proportionaliteitsvereiste 62
2.4 Aanvullende vereisten op grond van artikel 10 AVG 68
2.5 Conclusie 68
Hoofdstuk 3 – Lijst vergunninghouders Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) 70
3.1 Inleiding 70

3.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van uitsluiting 75
3.3 Grondslag voor de openbaarheid 80
3.4 Doelstelling van de wet 81
3.5 Evenredigheid van de openbaarheid 83
3.6 Conclusie 84
Hoofdstuk 4 – Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD) 86
4.1 Inleiding 86
4.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting 90
4.2.1 De doelgroepen (gebruikers) van het register 90
4.2.2 Openbaar beschikbare gegevens 91
4.3 De wijze van ontsluiting van gegevens 91
4.3.1 Verzamelde vs geopenbaarde gegevens 95
4.4 Grondslag voor de openbaarheid 97
4.4.1 De nationale grondslag 97
4.5 Doelstelling van de wet 98
4.6 Subsidiariteit van de openbaarheid 102
4.7 Proportionaliteit van de openbaarheid 103
4.8 Conclusie 106
Hoofdstuk 5 – Centraal Insolventie Register – Faillissement 107
5.1 Inleiding 107
5.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting 108
5.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt 109
5.2.1.1 Gegevens ten aanzien van een failliete rechtspersoon 109
5.2.1.2 Gegevens ten aanzien van een failliete natuurlijke persoon 117
5.2.2 Gegevens ten aanzien van in andere lidstaat geopende insolventieprocedure 118
5.2.3 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt/toegang tot het CIR 120
5.3 Grondslag voor openbaarheid 122
5.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR (faillissement) 122
5.3.1.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid 122
5.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslagen of andere regelgeving geopenbaard? 130
5.3.3 Invloed van (voorlopers van de) AVG 133
5.4 Doelstelling van de wet 135
5.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR 135
5.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang? 136

5.4.2.1 Openbaarheid en het doel 137

5.4.2.2 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR (faillissement) opgenomen rechtsfeiten 138

5.4.3 Gebruik van het CIR (faillissement) 138

5.5 Subsidiariteit van de openbaarheid 139

5.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (faillissement) 139

5.5.2 Conclusie ten aanzien van subsidiariteit 141

5.6 Proportionaliteit van de openbaarheid 141

5.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens 141

5.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens 145

5.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens 146

5.6.4 Toegang tot register in de praktijk 146

5.6.4.1 Inleiding 146

5.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang? 149

5.6.4.3 Toegang tot CIR (faillissement) door anderen dan doelgroep 150

5.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik 150

5.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens 150

5.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen 151

5.6.5 Conclusie ten aanzien van proportionaliteit 154

5.7 Conclusie 158

Hoofdstuk 6 – Centraal Insolventie Register – Surseance van betaling 164

6.1 Inleiding 164

6.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting 165

6.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt 166

6.2.1.1 Gegevens die worden geopenbaard ten aanzien van een rechtspersoon 166

6.2.1.2 Gegevens die worden geopenbaard ten aanzien van een natuurlijk persoon met onderneming 168

6.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt/toegang tot het CIR 169

6.3 Grondslag voor openbaarheid 171

6.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR (surseance van betaling) 171

6.3.1.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid 171

6.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard? 175

6.3.3 Invloed AVG 177

6.4 Doelstelling van de wet ... 177
6.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het register ... 177
6.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang? ... 178
6.4.2.1 Openbaarheid en het doel ... 179
6.4.2.2 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR opgenomen rechtsfeiten aangaande surseances ... 179
6.4.3 Gebruik van het CIR ... 179
6.5 Subsidiariteit van de openbaarheid ... 179
6.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (surseance) ... 180
6.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit ... 181
6.6 Proportionaliteit van de openbaarheid ... 181
6.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens ... 181
6.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens ... 182
6.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens ... 182
6.6.4 Toegang tot register in de praktijk ... 183
6.6.4.1 Inleiding ... 183
6.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang? ... 183
6.6.4.3 Toegang tot CIR (surseance) door anderen dan doelgroep ... 184
6.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik ... 184
6.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens ... 184
6.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen ... 184
6.7 Conclusie ... 187
Hoofdstuk 7 – Centraal Insolventie Register – WSNP ... 191
7.1 Inleiding ... 191
7.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting ... 192
7.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt ... 192
7.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt ... 195
7.3 Grondslag voor openbaarheid ... 197
7.3.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid ... 197
7.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard? ... 201
7.3.2.1 Invloed van (voorlopers van de) AVG ... 203
7.4 Doelstelling van de wet ... 204
7.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR ... 204
7.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang? ... 204

7.4.3 Openbaarheid en het doel 205
7.4.3.1 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR opgenomen rechtsfeiten aangaande schuldsaneringen 205
7.4.4 Gebruik van het CIR 206
7.5 Subsidiariteit van de openbaarheid 206
7.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (schuldsaneringen) 207
7.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit 208
7.6 Proportionaliteit van de openbaarheid 208
7.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens 209
7.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens 210
7.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens 211
7.6.4 Toegang tot register in de praktijk 211
7.6.4.1 Inleiding 211
7.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang? 211
7.6.4.3 Toegang tot CIR (WSNP) door anderen dan doelgroep 212
7.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik 212
7.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens 213
7.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen 213
7.7 Conclusie 216
Hoofdstuk 8 – Centraal Insolventie Register – WHOA 220
8.1 Inleiding 220
8.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting 220
8.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt 221
8.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt 222
8.3 Grondslag voor openbaarheid 222
8.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR 222
8.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard? 224
8.3.3 Invloed van (voorlopers van de) AVG 225
8.4 Doelstelling van de wet 225
8.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR 225
8.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang? 226
8.4.3 Openbaarheid en het doel 226
8.4.3.1 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in het CIR over openbare WHOA-akkoordprocedures opgenomen rechtsfeiten 226

8.5 Subsidiariteit van de openbaarheid ... 227
8.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (WHOA) ... 227
8.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit ... 227
8.6 Proportionaliteit van de openbaarheid ... 228
8.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens ... 228
8.6.1.1 Hoeveelheid persoonsgegevens & bulkverstrekking ... 228
8.6.2 Toegang tot register in de praktijk ... 229
8.6.2.1 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang? ... 230
8.6.2.2 Maatregelen ter voorkoming van misbruik ... 230
8.6.2.3 Afschermen (bepaalde) gegevens ... 230
8.6.2.4 Alternatieve verwerkingsprocessen ... 230
8.7 Conclusie ... 231
Hoofdstuk 9 – Het huwelijksgoederenregister (HGR) ... 234
9.1 Inleiding ... 234
9.1.1 Schetsing van de algemene achtergrond van het register ... 234
9.1.2 Ontstaansgeschiedenis huwelijksgoederenregister ... 236
9.2 (Persoons)gegevens in het register ... 238
9.2.1 Registratie en openbaarmaking (persoons)gegevens ... 238
9.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt ... 241
9.3 Openbaarheid ... 243
9.3.1 Grondslag voor openbaarheid ... 243
9.3.2 Doel openbaarheid ... 244
9.3.3 Voorwaarden of beperkingen op de openbaarheid ... 244
9.4 Subsidiariteit ... 245
9.4.1 Beoogde doelgroep van derdenwerking ... 245
9.4.2 Maatregelen om doel van algemeen belang te bereiken ... 248
9.5 Proportionaliteit ... 249
9.5.1 Aard en omvang geopenbaarde (persoons)gegevens ... 249
9.5.2 Toegang tot het register ... 250
9.5.3 Mogelijkheid tot afschermen (persoons)gegevens ... 250
9.5.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik ... 251
9.6 Conclusie ... 251
Hoofdstuk 10 – Boedelregister ... 254
10.1 Inleiding ... 254
10.1.1 Schetsing van de algemene achtergrond van het register ... 254

10.1.2 Ontstaansgeschiedenis boedelregister 255
10.2 (Persoons)gegevens in het register 256
10.2.1 Registratie en openbaarmaking (persoons)gegevens 256
10.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt 259
10.3 Openbaarheid 261
10.3.1 Grondslag voor openbaarheid 261
10.3.2 Doel openbaarheid 263
10.3.3 Voorwaarden of beperkingen op de openbaarheid 264
10.4 Subsidiariteit 265
10.4.1 Beoogde doelgroep van derdenwerking 265
10.4.2 Maatregelen om doel van algemeen belang te bereiken 267
10.5 Proportionaliteit 268
10.5.1 Aard en omvang geopenbaarde (persoons)gegevens 268
10.5.2 Toegang tot het register 269
10.5.3 Mogelijkheid tot afschermen (persoons)gegevens 270
10.5.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik 271
10.6 Conclusie 271
Hoofdstuk 11 – Centraal gezagsregister (CGR) 274
11.1 Inleiding 274
11.1.1 Ontstaansgeschiedenis, werking en vorm 274
11.1.2 Doelstelling van de wet 278
11.2 Grondslag 283
11.2.1 Voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet 283
11.2.1.1 Bij wet 283
11.2.1.2 Voorzienbaar en voorspelbare toepassing 283
11.3 Doelstelling van de openbaarheid 285
11.3.1 Geschiktheid 287
11.4 Subsidiariteit 288
11.5 Proportionaliteit 293
11.5.1 Toegang tot een uittreksel: identificatie- en verificatievragen 293
11.5.1.1 Verklaring van niet voorkomen in het CGR 307
11.5.1.2 Wie heeft de gegevens van de geregistreerde geraadpleegd? 307
11.5.1.3 Afschermingsmogelijkheden 308
11.6 Conclusie 308
Hoofdstuk 12 – Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) 311

12.1 Inleiding ... 311
12.1.1 De wet beëdigde vertalers (Wbv) ... 311
12.1.2 Het Kwaliteitsregister tolken en vertalers ... 312
12.2 De doelstellingen van de Wet gerechtstolken en beëdigde vertalers ... 315
12.2.1 Kwaliteit ... 315
12.2.2 Integriteit ... 316
12.3 Persoonsgegevens in het register en de wijze van ontsluiting van deze gegevens ... 317
12.3.1 De doelgroepen (gebruikers) van het register ... 317
12.3.2 Openbaar beschikbare gegevens ... 319
12.3.3 De wijze van ontsluiting van gegevens ... 321
12.4 De grondslag voor de openbaarheid ... 323
12.4.1 De nationale grondslag ... 324
12.4.2 De Europese grondslag ... 325
12.4.3 Invloed van de AVG en overige wetgeving ... 326
12.5 Doelstelling van de wet ... 327
12.6 Subsidiariteit ... 328
12.6.1 Subsidiariteit van het register als zodanig ... 328
12.6.2 Subsidiariteit van de geopenbaarde set gegevens ... 329
12.7 Proportionaliteit ... 331
12.7.1 Privacybeschermende maatregelen ... 334
12.7.2 Ten besluit: het register tegen de achtergrond van de doelgroep die de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is ... 336
12.8 Conclusie ... 336
Hoofdstuk 13 – Centraal curatele en bewindsregister (CCBR) ... 338
13.1 Inleiding ... 338
13.1.1 Curatele ... 338
13.1.2 (Beschermings)bewind ... 340
13.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting ... 344
13.2.1 Zoeken via de website ... 344
13.2.2 Zoeken via de Webservice ... 349
13.2.3 Persoonsgegevens geopenbaard ... 351
13.2.4 Kwalificatie van de gegevens ... 352
13.3 Grondslag voor openbaarheid ... 353
13.4 Evenredigheid van de openbaarheid ... 359
13.4.1 Subsidiariteit van de openbaarheid ... 359

13.4.2 Proportionaliteit van de openbaarheid ... 361
13.5 Conclusie ... 364
Hoofdstuk 14 – Registers nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren: rechters en leden OM 365
14.1 Inleiding ... 365
14.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting ... 368
14.3 Grondslag voor en doelstellingen van openbaarheid ... 369
14.4 Realisering van de doelstellingen en beperkingen van openbaarheid ... 371
14.4.1 Subsidiariteit ... 373
14.4.2 Proportionaliteit ... 373
14.5 Conclusie ... 376
Hoofdstuk 15 – Privacybeschermende maatregelen ... 378
15.1 Inleiding ... 378
15.2 Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen ... 379
15.2.1 Gegevensbescherming door ontwerp ... 379
15.2.2 Gegevensbescherming door standaardinstellingen ... 382
15.3 Privacy Enhancing Technologies (PETs) ... 383
15.4 Privacybeschermende maatregelen aanwezig in de registers ... 388
15.4.1 Bewijs van registratie ... 389
15.4.2 Verschillende vormen van ontsluiten ... 390
15.4.3 Gegevensminimalisatie ... 392
15.4.4 Specifieke maatregelen die genomen worden om (onder meer) misbruik te voorkomen ... 393
15.4.4.1 Rate-limiting en Robots.txt ... 393
15.4.4.2 Zoekmethoden ... 394
15.4.4.3 Logging ... 396
15.4.4.4 Pseudonimisering ... 401
15.4.5 Verificatievragen ... 401
15.4.6 Hoe vaak wordt het register geraadpleegd per jaar? ... 406
15.4.7 Afschermingsmogelijkheden ... 406
15.5 Toekomstbestendige openbare registers ... 408
15.6 Conclusie ... 409
Hoofdstuk 16 – Conclusie ... 412
16.1 Inleiding ... 412
16.2 Toetsing en aanbevelingen per register ... 415

16.2.1 Lijst vergunninghouders Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) ... 416
16.2.2 Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD) ... 418
16.2.3 Centraal Insolventie Register – Faillissement ... 420
16.2.4 Centraal Insolventie Register – Surseance ... 423
16.2.5 Centraal Insolventie Register – Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) ... 426
16.2.6 Centraal Insolventie Register – Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) ... 428
16.2.7 Huwelijksgoederenregister (HGR) ... 430
16.2.8 Boedelregister ... 432
16.2.9 Centraal Gezagsregister (CGR) ... 435
16.2.10 Register tolken en vertalers (RBTV) ... 438
16.2.11 Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR) ... 441
16.2.12 Register Nevenbetrekkingen Rechterlijke Ambtenaren: rechters (NERO) en leden OM (NEOM) ... 442
16.3 Algemene conclusies ... 445
16.4 Aanbevelingen ... 450
Literatuurlijst ... 454
Bijlagen ... 472

Samenvatting

1 Inleiding en aanleiding van het onderzoek

De openbaarheid van persoonsgegevens in openbare registers staat onder toenemende druk in het digitale tijdperk. Waar vroeger de fysieke toegankelijkheid van informatie een natuurlijke bescherming bood, hebben ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, automatisering en kunstmatige intelligentie deze barrières grotendeels weggenomen, waardoor persoonsgegevens gemakkelijker te verzamelen, combineren en hergebruiken zijn.

Openbare registers gedefinieerd als registers die zijn ingesteld bij of krachtens de wet, en raadpleegbaar zijn voor eenieder (oftewel ongeacht je hoedanigheid of belang), vervullen belangrijke maatschappelijke functies, zoals het waarborgen van rechtszekerheid, transparantie van bestuur en bescherming van economische belangen. De toegenomen toegankelijkheid leidt echter tot spanning tussen deze openbaarheid en het recht op gegevensbescherming.

Deze spanning is verder toegenomen door uitspraken van het Hof van Justitie van de EU, waaronder het zetten van een streep door het openbare karakter van het UBO-register, en door zorgen geuit door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en registerbeheerders over misbruikrisico's, variërend van identiteitsfraude tot intimidatie.

In reactie op deze zorgen gaf het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht voor dit onderzoek (projectnummer 3457). Het doel was om de openbaarheid van persoonsgegevens in dertien specifieke openbare registers te toetsen aan het Europese gegevensbeschermingsrecht en om privacybeschermende maatregelen te identificeren die deze registers in overeenstemming kunnen brengen met de regels of toekomstbestendig kunnen maken in het licht van technologische ontwikkelingen.

2 Onderzoeksvraag en methodologie

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Is de openbaarheid van de persoonsgegevens in de onderzochte openbare registers in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht? En welke privacybeschermende maatregelen zijn nodig om deze registers in overeenstemming te brengen en/of te houden?

Voor de beantwoording hebben we een toetsingskader ontwikkeld op basis van jurisprudentie en relevante regelgeving, bestaande uit vier kernvragen:

1. **Voorzienbaarheid en voorspelbaarheid**: Is er een duidelijke wettelijke grondslag voor de openbaarheid?
2. **Doelstelling en passendheid**: Dient het register een erkend algemeen belang en is openbaarheid een geschikt middel?
3. **Subsidiariteit**: Zijn er minder ingrijpende alternatieven mogelijk?
4. **Proportionaliteit**: Is de praktische toegankelijkheid evenredig en zijn er voldoende waarborgen?

De onderzoeksaanpak combineert juridisch-dogmatisch onderzoek met praktijkgerichte methoden. Voor elk register zijn interviews met beheerders afgenomen, is deskresearch uitgevoerd, en zijn waar mogelijk kwantitatieve gegevens over gebruik en toegang verzameld en geanalyseerd. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie om onder meer de wetenschappelijke kwaliteit te borgen.

3 Hoofdbevindingen uit het onderzoek

Na analyse van de dertien onderzochte registers kan worden geconcludeerd dat twee van de dertien registers in het geheel niet openbaar zouden moeten zijn. Bij de Lijst vergunninghouders Wpbr ontbreekt de grondslag voor de openbaarheid van het register in het geheel, en bij het Centraal Gezagsregister is deze grondslag er wel, maar blijkt uit het onderzoek onvoldoende dat openbaarheid überhaupt kan bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van het register. Daarnaast is tevens niet aangetoond waarom openbaarheid in dit geval een subsidiair middel is en er niet gewerkt zou kunnen worden met beperkte toegang voor vooraf gedefinieerde groepen met een aantoonbaar belang, en gelet op het feit dat het hier gaat om persoonsgegevens van zowel ouders maar juist ook kinderen is de brede toegankelijkheid disproportioneel vanwege de inherente veiligheidsrisico's voor deze kwetsbare groep.

De overige elf registers voldoen grotendeels aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht stelt aan openbaarmaking, maar schieten op sommige punten (ernstig) tekort. **Bij zeven van de elf overgebleven registers ontbreekt een grondslag voor de openbaarmaking van één of meerdere persoonsgegevens die in het register zijn opgenomen.** Bij alle vier de onderzochte registers binnen het Centraal Insolventieregister (faillissement, surseance, WSNP en WHOA) ontbreekt de grondslag voor de publicatie van bepaalde persoonsgegevens. Voor de WHOA betreft dit zeer beperkte en niet bijzonder gevoelige gegevens. Bij zowel het register van faillissementen als dat van surseance van betaling gaat het echter om de publicatie van faillissementsverslagen die vol persoonsgegevens kunnen staan, ook van gevoeligere aard. Ook bij het WSNP-register ontbreekt in sommige gevallen de grondslag voor de

publicatie van geboorteplaats en woonadres. Voor het Centraal Curatele- en Bewindregister ontbreekt eveneens de grondslag voor openbaarmaking van de geboorteplaats. Bij het Register beëdigde tolken en vertalers (Wbtv-register) lijkt een schakelbepaling te ontbreken, waardoor de publicatie van gegevens op de zogenoemde uitwijklijst juridisch niet is toegestaan. Dit terwijl openbaarmaking wel de bedoeling lijkt te zijn en in de praktijk ook gebeurt.

Bij *alle* elf van deze overgebleven registers zijn tekortkomingen geconstateerd in de privacybeschermende maatregelen, ook al voldoen zij grotendeels aan de vereisten voor openbaarmaking. Het gaat om het algehele gebrek aan adequate logging van de raadplegingen, maar ook om enkele specifieke aandachtspunten, zoals gebrekkige technische waarborgen tegen bulktoegang, inconsistente toegangs-procedures tussen rechtbanken, het opnemen van onnodige gegevens zoals aanhef of geboorteplaats, onduidelijkheid over gebruikersgroepen en verwarring over het geven van toestemming voor openbaarmaking van sommige gegevens waar deze feitelijk verplicht is en het geen keuze betreft.

4 Toetsingsresultaten per register

Lijst vergunninghouders Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)

Doel en functie: Dit register bevat de namen van organisaties die een vergunning hebben om op te treden als particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Het is bedoeld om derden te informeren over de vergunningsstatus van deze bedrijven.

Conclusie: Niet in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht.

Kernprobleem: Voor de openbaarmaking ontbreekt een wettelijke grondslag. Hoewel het formeel om bedrijfsnamen gaat, bevatten veel daarvan persoons-gegevens, en zegt het al dan niet hebben van een vergunning ook iets over de natuurlijke persoon achter de onderneming. Het register maakt daarmee ook persoonsgegevens openbaar. Aan de grondslag wordt op dit moment gewerkt, maar deze bestaat nog niet.

Het register vervult een praktische behoefte in de markt. Zodra er een deugdelijke grondslag is gerealiseerd, bevelen wij daarnaast de volgende verbeteringen aan.

Aanbevelingen:

- Beperk de toegankelijkheid van het register door bulkverstrekkingen niet standaard toe te staan, tenzij hiervoor een afzonderlijke en expliciete onderbouwing is opgenomen in de wettelijke grondslag of toelichting daarop.
- Verwijder verouderde pdf-lijsten die nog beschikbaar zijn op de website.
- Formuleer een eenduidig beleid over het (al dan niet) vermelden van adresgegevens.

Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD)

Doel en functie: Het NRGD is een kwaliteitsregister waarin forensische deskundigen worden opgenomen die voldoen aan vastgestelde standaarden. Strafrechtelijke ketenpartners, zoals het OM en de rechterlijke macht, zijn vaak verplicht om deskundigen uit dit register te gebruiken.

Conclusie: Het NRGD is in overeenstemming met het gegevensbeschermings-recht, maar er zijn wel enkele aandachtspunten.

Kernpunten: De wettelijke grondslag is duidelijk en de openbaar gemaakte gegevens zijn beperkt van aard. Het NRGD heeft voorts goed het beginsel van minimale gegevensverwerking doorgevoerd als het gaat om de aanduiding van het geslacht van de deskundige: dit wordt *alleen* weergegeven bij een categorie van deskundigen waarbij dit relevant is.

Aandachtspunt: Deskundigen geven bij registratie zogenaamd 'toestemming' voor openbaarmaking, terwijl die verplicht is. Dit kan verwarring wekken over de vrijwilligheid ervan.

Aanbeveling: Schrap de verkapte toestemming voor het openbaar maken van de gegevens. Vervang dit door duidelijke bewoordingen over de gevolgen van registratie van bepaalde gegevens. Met andere woorden: informeer de deskundigen.

Centraal Insolventieregister – Faillissementen

Doel en functie: Het register informeert het publiek over faillissements-procedures en relevante proceshandelingen, met als doel transparantie te waarborgen voor schuldeisers en het economisch verkeer.

Conclusie: Het CIR – Faillissementen is deels in strijd met het gegevens-beschermingsrecht.

Kernpunten:

- Er ontbreekt een wettelijke grondslag voor de publicatie van faillissements-verslagen.
- Bij natuurlijke personen (zonder onderneming) is de publicatie van onder andere woonadres en geboortedatum mogelijk onevenredig.
- Informatie wordt zowel in het CIR als in de Staatscourant gepubliceerd, zonder duidelijke rechtvaardiging voor deze dubbele verstrekking.

Aanbevelingen:

- Schort publicatie van faillissementsverslagen op totdat er een wettelijke basis is gerealiseerd.
- Stop met de publicatie van gegevens zoals geboortedatum/-plaats en woonadres zolang er niet is voorzien in een adequate grondslag.
- Er dient nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren, met bijzondere aandacht voor gevallen van publicatie inzake natuurlijke personen die failliet zijn verklaard.
- De registratie en het gebruik van geboortedatum/-plaats en woonadres kan gehandhaafd blijven en gebruikt worden als verificatievraag. Deze gegevens hoeven echter niet vervolgens ook allemaal getoond te worden in de registratie, met name het adres kan hier achterwege blijven.

Centraal Insolventieregister – Surseance van betaling

Doel en functie: Dit register bevat informatie over surseanceprocedures, waarin aan een ondernemer uitstel van betaling wordt verleend onder toezicht van een bewind-voerder. Het doel is het informeren van schuldeisers en andere belang-hebbenden over de status en voortgang van de procedure.

Conclusie: Het CIR – Surseance is deels in strijd met het gegevensbeschermings-recht.

Kernpunten:

- Voor de publicatie van surseanceverslagen ontbreekt een wettelijke grondslag.

- Bij natuurlijke personen (met onderneming) worden persoonsgegevens openbaar gemaakt — zoals woonadres en geboortedatum — terwijl de evenredigheid daarvan discutabel is.
- Ook hier vindt dubbele publicatie plaats in het CIR én de Staatscourant, zonder onderbouwing van de noodzaak.

Aanbevelingen:

- Staak de publicatie van surseanceverslagen zolang er geen wettelijke grondslag voor bestaat.
- Schrap de publicatie van specifieke persoonsgegevens zoals geboortedatum en woonadres, tenzij hiervoor een expliciete en toereikende grondslag aanwezig is.
- Beperk de openbaarmaking van het woonadres van natuurlijke personen, tenzij dit ook het officiële postadres betreft.
- Bied natuurlijke personen die hun onderneming vanuit huis voeren de mogelijkheid om een alternatief postadres te registreren.
- Voer een onderzoek uit naar de noodzaak van dubbele publicatie in de Staatscourant en het CIR, met bijzondere aandacht voor de positie van natuurlijke personen.

Centraal Insolventieregister – WSNP (Wet schuldsanering natuurlijke personen)

Doel en functie: Dit register bevat gegevens over personen die zijn toegelaten tot het wettelijke schuldsaneringstraject. De openbaarheid van het register is bedoeld om schuldeisers en andere belanghebbenden te informeren over de status van deze procedure.

Conclusie: Het CIR – WSNP is deels in strijd met het gegevensbeschermingsrecht.

Kernpunt: Bij de openbaarmaking van persoonsgegevens van natuurlijke personen die deelnemen aan de WSNP-procedure ontbreekt in sommige gevallen een duidelijke noodzaak.

Aanbevelingen:

- Schrap het standaard openbaar maken van de geboorteplaats en het woonadres van natuurlijke personen. De registratie daarvan kan gehandhaafd blijven en ook gebruikt worden ten behoeve van het lokaliseren van de specifieke natuurlijk persoon, maar deze gegevens hoeven niet getoond te worden bij raadpleging van het register.

- Er dient een nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren, met bijzondere aandacht voor gevallen van schuldsanering.

Centraal Insolventieregister – WHOA (Wet homologatie onderhands akkoord)

Doel en functie: De WHOA-procedure biedt ondernemingen in financiële problemen, met inbegrip van natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, de mogelijkheid om buiten faillissement om tot een akkoord met schuldeisers te komen. Het Centraal Insolventieregister maakt meldingen over openbare WHOA-procedures inzichtelijk, onder andere voor schuldeisers, rechtbanken en marktpartijen.

Conclusie: Het CIR – WHOA is in grote lijnen in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht, met enkele noodzakelijke verbeterpunten.

Kernprobleem: Tot op heden zijn uitsluitend gegevens gepubliceerd over rechtspersonen, zoals BV's en NV's. Daarmee zijn de meeste privacyrisico's beperkt. Echter, binnen het register worden ook persoonsgegevens van functionarissen zoals de observator en deskundige gepubliceerd (inclusief naam, adres en telefoonnummer), zonder dat hiervoor een expliciete wettelijke grondslag aanwezig is.

Daarnaast is het volledige WHOA-register zonder drempels toegankelijk via een centrale website, zonder gebruik van verificatievragen of toegangslimieten. Dit maakt bulkverstrekkingen mogelijk en legt druk op de proportionaliteit van de openbaarheid, zeker indien op termijn ook natuurlijke personen (die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen) onder de regeling gaan vallen.

Aanbeveling: Tref voorzieningen voor het geval de WHOA ook natuurlijk personen die handelen in zelfstandig beroep of bedrijf gaat bevatten ten aanzien van de toegankelijkheid. Maak het register niet in zijn geheel toegankelijk via de website, maar voer een zoekfunctionaliteit in, voorzien van de nodige waarborgen om bulkverstrekking, of veelvoudige incidentele verstrekkingen, te voorkomen.

Huwelijksgoederenregister (HGR)

Doel en functie: Dit register bevat informatie over huwelijkse voorwaarden, goederenscheidingen en andere afspraken die van invloed zijn op het vermogen tussen (ex-)partners. Het register dient twee doelen: het stelt echtgenoten in staat hun huwelijksvermogensrechtelijke situatie kenbaar te maken aan derden, en beschermt derden tegen de gevolgen van niet-geregistreerde huwelijkse

voorwaarden. Inschrijving is niet verplicht, maar zonder inschrijving kunnen huwelijkse voorwaarden niet tegen onwetende derden worden ingeroepen.

Conclusie: Het huwelijksgoederenregister is in grote lijnen in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht, maar de effectiviteit van het register staat onder druk.

Kernpunten:

- De openbaarmaking zelf vindt plaats onder voorwaarden: om het register te raadplegen moeten de achternamen van beide partners én de datum van huwelijk of geregistreerd partnerschap worden ingevoerd. Deze verificatie vormt een belangrijke privacybeschermende maatregel. Tegelijkertijd is er kritiek in de literatuur dat juist deze vereiste een te hoge drempel opwerpt, waardoor het register onvoldoende wordt geraadpleegd.
- Ook is onduidelijk wie het register daadwerkelijk raadpleegt: in 2023 werden circa 490.000 verzoeken geregistreerd, maar vanwege het ontbreken van gebruikersinformatie is niet vast te stellen of dit afkomstig is van een brede doelgroep of grotendeels van professionele partijen zoals notarissen.
- Verder biedt het register enkel de mededeling dát huwelijkse voorwaarden zijn geregistreerd; de inhoud is uitsluitend toegankelijk voor een beperkte groep (zoals de betrokkenen, notarissen en bepaalde instanties). Vanuit de literatuur is de vraag opgeworpen of deze beperkte inzage wel voldoet aan de wettelijke bedoelingen, en of deze werkwijze — die met het oog op de AVG is ingevoerd — de effectiviteit van het register niet verder belemmert.

Aanbeveling: Implementeer een systeem waarbij het mogelijk wordt om categorieën van raadplegers te onderscheiden, op basis waarvan de effectiviteit van het register gemeten kan gaan worden.

Boedelregister

Doel en functie: Het boedelregister bevat informatie over boedelbeschikkingen en nalatenschappen. Het register is bedoeld om belanghebbenden, zoals erfgenamen, notarissen of schuldeisers, inzicht te geven in lopende boedel-procedures. De registers worden decentraal gehouden bij de griffies van de rechtbanken.

Conclusie: De openbaarheid van de persoonsgegevens in het boedelregister is grotendeels in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. Wel is de wijze van toegang tot het register niet overal conform de wettelijke eisen en ontbreekt uniformiteit tussen rechtbanken.

Kernpunt: Er bestaat een verschil tussen de werkwijze van de verschillende rechtbanken, die niet allemaal in overeenstemming zijn met de wet. Zo verlangt de Rechtbank Amsterdam ten onrechte een kopie van een identiteitsbewijs bij een verzoek om informatie, en vraagt de Rechtbank Noord-Holland naar de reden van raadpleging. Beide praktijken zijn niet in overeenstemming met artikel 7 van het Besluit boedelregister en kunnen een afschrikkend effect hebben, ook op legitieme raadplegers.

Aandachtspunt: De beperkte toegankelijkheid vormt een effectieve waarborg, maar ook een praktische drempel. Voor het gebruiksgemak (en consistentie met andere registers) kan digitalisering worden overwogen, mits onder strikte voorwaarden.

Aanbevelingen:

- Het vereiste van een kopie identiteitsbewijs door de Rechtbank Amsterdam voordat het register geraadpleegd kan worden moet per direct worden geschrapt.
- Het verzoek om opgaaf van redenen voor de aanvraag door de Rechtbank Noord-Holland moet per direct worden gestopt.
- Overweeg om het boedelregister op nationaal niveau te regelen op een wijze gelijk aan het huwelijksgoederenregister, in de vorm van een verwijsindex.
- Zorg voor een uniforme wijze van raadpleging bij de verschillende rechtbanken en de vereisten die daaraan worden gesteld. Evalueer daarbij of de huidige verificatievragen echt nodig zijn of dat ze een onredelijke drempel vormen voor legitieme belanghebbenden.

Centraal Gezagsregister (CGR)

Doel en functie: Het CGR is een openbaar register waarin rechtsfeiten worden vastgelegd omtrent het gezag over minderjarigen in gevallen waarin het gezag niet van rechtswege volgt, zoals bij gezamenlijke gezagsverklaring van ongehuwde ouders of benoeming van een voogd. Het register dient om derden inzicht te geven in wie wettelijk bevoegd is namens een kind op te treden, bijvoorbeeld in situaties rond paspoortaanvragen, medische beslissingen of aansprakelijkheid.

Conclusie: Het Centraal Gezagsregister is niet in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht.

Kernpunten: De brede openbaarheid van het CGR is onvoldoende onderbouwd, zeker gezien de gevoelige aard van de gegevens over minderjarigen. De actuele gezagsverhoudingen zijn slechts indirect af te leiden, wat de effectiviteit van het register beperkt. Voogdijbenoemingen worden voortijdig openbaar gemaakt, en

de toegangsprocedures verschillen per rechtbank. Dit alles roept ernstige vragen op over de proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

Aanbevelingen:

- Schrap het openbare karakter van het Centraal Gezagsregister en maak het register alleen raadpleegbaar voor personen met een aantoonbaar legitiem belang. Stel een limitatieve lijst op van partijen waarvoor een dergelijk belang kan worden verondersteld.
- Schrap de onmiddellijke openbaarmaking van voogdijbenoemingen voor na overlijden. Maak deze informatie pas openbaar wanneer ze rechtens relevant wordt.

Register beëdigde tolken en vertalers (Wbtv-register)

Doel en functie: Dit register bevat gegevens van beëdigde tolken en vertalers en is bedoeld om ketenpartners zoals politie, justitie en advocatuur in staat te stellen snel bevoegde professionals te vinden.

Conclusie: Het Wbtv-register is in grote lijnen in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht, met enkele verbeterpunten.

Kernpunten: Er is geen formele grondslag voor het afwijken van wettelijke publicatievereisten zoals vastgelegd in de Wbtv, ondanks het toepassen van dataminimalisatie. De mogelijkheid tot vrijwillige openbaarmaking van aanvullende persoonsgegevens is juridisch kwetsbaar, omdat de beroepsregistratie verplicht is. Verder ontbreken technische maatregelen zoals logging en toegangscontrole, waardoor misbruik niet kan worden uitgesloten of opgespoord.

Aanbevelingen:

- Maak gebruik van de wettelijke mogelijkheid om via een amvb gegevens af te schermen die nu al feitelijk niet openbaar worden gemaakt.
- Overweeg om door middel van een aanvullende schakelbepaling expliciet duidelijk te maken dat de specifieke regels uit het Besluit beëdigde tolken en vertalers (met name artikel 10), betreffende de aard en omvang van persoonsgegevens die opgenomen en openbaar gemaakt mogen worden, niet alleen gelden voor het hoofdregister, maar ook voor de Uitwijklijst.

Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR)

Doel en functie: Het CCBR geeft inzicht in de handelingsbekwaamheid en vertegenwoordigingsbevoegdheid van personen die onder curatele of bewind zijn gesteld, en vermeldt tevens wie als curator of bewindvoerder is aangewezen. Het register is bedoeld om schuldenproblematiek en rechtsonzekerheid bij derden te voorkomen.

Conclusie: Het CCBR is in grote lijnen in overeenstemming met het gegevens-beschermingsrecht, met één expliciete tekortkoming en enkele verbeterpunten.

Kernpunten: De openbaarmaking van de geboorteplaats van de betrokkene heeft geen wettelijke grondslag en is daarom niet verenigbaar met de AVG. Daarnaast zijn de contractuele bewaartermijnen voor afnemers van de Web-service relatief lang, en zijn de algemene voorwaarden van die Webservice niet van toepassing op beschermingsbewind. Tot slot ontbreekt een expliciete juridische motivering voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens bij curatele.

Aanbevelingen:

- Schrap het openbaar maken van de geboorteplaats in het CCBR.
- Pas de voorwaarden van de Webservice aan, zodat deze ook betrekking hebben op beschermingsbewind.
- Verkort de contractuele bewaartermijn voor afnemers van gegevens uit het register na beëindiging van curatele of bewind.
- Leg expliciet vast dat het verwerkingsverbod van artikel 9 lid 1 AVG inzake bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens, wordt doorbroken op grond van artikel 9 lid 2 sub g) AVG jo. art. 1:391 BW.

Nevenbetrekkingenregister rechterlijke organisatie – NERO (rechters)

Doel en functie: Het NERO-register geeft inzicht in nevenbetrekkingen van rechters, met als doel het waarborgen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie binnen de rechterlijke macht. De openbaarmaking is wettelijk verankerd in de Wrra.

Conclusie: Het NERO is in overeenstemming met het gegevensbeschermings-recht, met enkele technische en inhoudelijke aandachtspunten.

Kernpunten: De toegankelijkheid is te ruim: het register is in bulk doorzoekbaar zonder beperkingen, wat het risico op misbruik vergroot. Daarnaast is de

toegevoegde waarde van het vermelden van aanhef (mw./dhr.) onvoldoende onderbouwd.

Aanbevelingen:

- Beperk de mogelijkheden tot bulkverstrekking door het verplicht stellen van gerichte zoekopdrachten op naam, waarbij enige foutmarge is toegestaan. Sluit het zoeken enkel op functie of gerecht uit. Dit kan wel worden gebruikt als (niet verplichte) verificatievraag.
- Schrap de aanhef (mw./dhr.), tenzij een functioneel doel kan worden aangetoond.

Nevenbetrekkingenregister openbaar ministerie – NEOM (leden van het OM)

Doel en functie: Het NEOM-register is bedoeld om inzicht te bieden in nevenbetrekkingen van officieren van justitie, ter ondersteuning van transparantie en vertrouwen in de onafhankelijkheid van het OM. Openbaarheid volgt eveneens uit de Wrra.

Conclusie: Het NEOM is niet volledig in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. De wettelijke basis is aanwezig, maar de technische implementatie en mate van inhoudelijke openheid ondermijnen de doelstelling van het register.

Kernpunten: Veel nevenfuncties zijn omschreven in vage, generieke termen. Locatiegegevens ontbreken vaak. Bovendien beperkt een technische karakterlimiet de weergave van volledige functiebeschrijvingen. Tegelijkertijd is ook hier sprake van onbeperkte doorzoekbaarheid, met risico op misbruik.

Aanbevelingen:

- Verplicht volledige en specifieke omschrijving van nevenbetrekkingen en betrokken organisaties, tenzij sprake is van concrete veiligheidsrisico's die een meer terughoudende weergave rechtvaardigen.
- Hef de technische beperking op het aantal weergegeven tekens in de registervermelding op.
- Schrap de aanhef (mw./mevr. en dhr).
- Beperk de mogelijkheden tot bulkverstrekking door het verplicht stellen van gerichte zoekopdrachten op naam, waarbij enige foutmarge is toegestaan. Sluit het zoeken enkel op functie of gerecht uit. Dit kan wel worden gebruikt als (niet verplichte) verificatievraag.

5 Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek toont aan dat van de dertien onderzochte registers er twee geheel niet openbaar zouden moeten zijn: de Lijst vergunninghouders Wpbr vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag, en het Centraal Gezagsregister omdat de brede toegankelijkheid onvoldoende is onderbouwd en disproportionele veiligheids-risico's voor minderjarigen met zich meebrengt. Van de overige elf registers ontbreekt bij zeven registers een grondslag voor de openbaarmaking van bepaalde persoons-gegevens, terwijl alle elf registers tekortkomingen vertonen in privacybeschermende maatregelen.

De openbaarheid van persoonsgegevens in registers blijft alleen verantwoord met meer aandacht voor daadwerkelijk gebruik en praktische toegankelijkheid. Techno-logische ontwikkelingen maken persoonsgegevens uit openbare bronnen steeds kwetsbaarder voor oneigenlijk gebruik. Het probleem is primair een vraag van toegankelijkheid geworden, niet alleen van openbaarheid. Waar vroeger praktische barrières natuurlijke bescherming boden, kunnen gegevens nu gemakkelijk massaal worden verzameld en gecombineerd.

Het onderzoek identificeert vier categorieën structurele uitdagingen: juridische grondslagen, data-georiënteerde uitdagingen zoals gebrek aan dataminimalisatie en bulktoegangrisico's, procesgeoriënteerde uitdagingen zoals onvoldoende monitoring van het daadwerkelijke gebruik, en de noodzaak tot nader onderzoek naar de dubbele publicatie in zowel registers als de Staatscourant. Toekomstbestendige registers vereisen regelmatige evaluatie en bijstelling, zowel juridisch als technisch en organisatorisch. Zonder adequaat inzicht in wie de registers raadpleegt, blijft het moeilijk om de effectiviteit en proportionaliteit te beoordelen.

Op basis van dit onderzoek doen we de volgende aanbevelingen, gegroepeerd in vier hoofdcategorieën:

Juridische maatregelen:

- Zorg voor expliciete wettelijke grondslagen voor alle openbaar gemaakte persoonsgegevens waarvoor openbaarheid noodzakelijk is.

Data-georiënteerde maatregelen:[1]

- Implementeer gelaagde toegang waar mogelijk, waarbij basisinformatie breed toegankelijk is en detailinformatie beperkt.
- Voorkom bulkverstrekkingen door gerichte zoekopdrachten te vereisen en een standaardprocedure voor legitieme bulkverzoeken in te voeren.
- Beperk de standaardweergave van persoonsgegevens tot wat strikt noodzakelijk is.
- Harmoniseer verificatievragen bij decentraal gehouden registers zoals het boedelregister.

Procesgeoriënteerde maatregelen:[2]

- Implementeer standaardbeschermingsmaatregelen, zoals rate-limiting en robots.txt.
- Zorg voor systematische logging en monitoring om gebruikspatronen te analyseren.
- Ontwikkel uniforme richtlijnen voor afschermingsmogelijkheden in bijzondere situaties.
- Evalueer periodiek de effectiviteit van registers en het gebruik door beoogde doelgroepen. Faciliteer eenvoudige toegang voor goed identificeerbare doelgroepen, zoals overheidsinstanties en beroepsgroepen.

Verder onderzoek

- Verricht nader onderzoek naar de noodzaak van publicatie van persoonsgegevens in de Staatscourant.

De in dit rapport geboden aanbevelingen vormen een noodzakelijk startpunt voor het aanpakken van de geconstateerde knelpunten. Een voortvarende implementatie is essentieel om de privacyrisico's te beperken zonder de maatschappelijke waarde van deze registers aan te tasten, en om zowel de rechtmatigheid als de effectiviteit voor nu en in de toekomst te waarborgen.

[1] Hierbij wordt aangesloten bij de categorisering zoals uiteengezet in de *Handleiding Privacy by Design* van het ministerie van Justitie en Veiligheid uit 2023, nu overheidsinstanties hiermee al bekend zijn. Het gaat hier om het volgende: 'De data georiënteerde strategieën richten zich op de verwerking van persoonsgegevens zelf en zijn daardoor technisch van aard. De data georiënteerde strategieën betreffen met name technische aspecten van de verwerking van persoonsgegevens' (Bennink & Drukarch 2023, p. 10).

[2] 'De proces georiënteerde strategieën zijn organisatorische maatregelen. Deze maatregelen zien op de organisatie en de mens daarin en niet op de technische maatregelen die kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld het verstrekken van informatie aan betrokkenen' (Bennink & Drukarch 2023, p. 11).

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Dat in openbare registers persoonsgegevens staan, is al langer bekend. Dat er spanning bestaat of kan ontstaan tussen het openbaar maken van persoonsgegevens en de privacy van geregistreerden ook.[1] De (juridische) noodzaak om in te grijpen bestond echter lange tijd niet of werd niet zo sterk gevoeld.[2] Onder de eerste algemene privacywet in Nederland, de Wet persoonsregistraties van 1989 (Wpr),[3] waren openbare registers ingesteld bij wet namelijk in het geheel van deze wet uitgezonderd.[4] Achtergrond was dat bij deze registers diende te worden aangenomen dat de wetgever de 'toegankelijkheid van bepaalde gegevens voor een ieder van meer gewicht heeft geacht dan het belang van de betrokkenen om de verspreiding van die gegevens tegen te gaan'.[5]

Deze uitzonderingspositie kwam echter te vervallen in 2001, toen de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) de Wpr verving. Met de Wbp werd het gegevensbeschermingsrecht ook van toepassing op de openbare registers.[6] Hoewel vanaf dat moment openbare registers dus ook in beginsel volledig moesten voldoen aan het vigerende gegevensbeschermingsrecht, werd er wel voorzien in enkele specifieke uitzonderingen en beperkingen, onder meer in de uitoefening rechten van betrokkenen.[7] Dit regime is vrijwel niet veranderd sinds de invoering van de AVG en de bijbehorende Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) in 2018.[8]

De aandacht voor de verwerking van persoonsgegevens in openbare registers is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Niet alleen door de nieuwe juridische werkelijkheid waarin vanaf de Wbp grenzen werden gesteld aan deze verwerkingen, maar ook door de snel veranderende technische ontwikkelingen op het gebied van digitisering, digitalisering en het gebruik van het internet. Er zijn dan ook al enkele maatregelen genomen die de (volstrekte) openbaarheid van (sommige) persoonsgegevens in de registers en het gebruik ervan beperken.

---

[1] *Privacy en persoonsregistratie. Eindrapport* 1976, p. 62.
[2] Zo was Overkleeft-Verburg een van de eersten die duidelijk maakte dat de werkwijze van het houden van een openbaar register grondig zou moeten veranderen met de implementatie van Richtlijn 95/46/EG, de voorganger van de AVG. Met de komst van de Richtlijn en de implementatie in de Wet bescherming persoonsgegevens werden openbare registers ingesteld bij wet niet langer categorisch uitgesloten van de werking van het gegevensbeschermingsrecht. Zie G. Overkleeft-Verburg/J.A. Zevenbergen & J. de Jong, 'Privacy-aspecten van vastgoedregistraties', in: Vastgoedregistraties en privacybescherming, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993, p. 27- 36.
[3] Stb. 1988, 665.
[4] Artikel 2, lid 2 Wet Persoonsregistraties.
[5] *Privacy en persoonsregistratie. Eindrapport* 1976, p. 61. Het rapport van de Staatscommissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de Wpr.
[6] Zie ook *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3 (MvT), p. 24-25.
[7] Zie bijvoorbeeld artikel 36 lid 5 en 40 lid 4 Wbp. Ook was de meldingsplicht niet van toepassing op openbare registers ingesteld bij wet, artikel 29 lid 4 Wbp. Zie uitgebreider paragraaf 2.2.
[8] Zie artikel 47 UAVG, Overweging 73 bij de AVG en *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 3 (MvT), p. 128-130.

Het gaat daarbij om maatregelen die zien op het versterken van de mogelijkheden tot afscherming in individuele gevallen,[9] het strafbaar maken van oneigenlijke verzameling van persoonsgegevens uit bijvoorbeeld openbare registers in bepaalde specifieke gevallen,[10] het niet langer openbaar maken van bepaalde persoonsgegevens,[11] maar ook het aanpassen van het soort gegevens die geregistreerd worden en vervolgens openbaar gemaakt werden,[12] en zelfs het ontnemen van de openbaarheid van delen van of het gehele register.[13]

De door de Autoriteit Persoonsgegevens gesignaleerde risico's op ernstige gevolgen voor de in de openbare registers geregistreerde personen, zoals blootstelling aan fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie, zijn in zekere zin van alle tijden. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie of HvJ EU) al aangaf in *Luxembourg Business Registers*, is het 'inherent' aan openbare registers dat 'een dergelijke terbeschikkingstelling van die informatie aan de leden van de bevolking dat deze dan toegankelijk is voor een potentieel onbeperkt aantal personen, zodat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens, ook personen die om redenen die geen verband houden met de [door het openbaar maken van de gegevens] nagestreefde doelstelling (…) in staat stelt om zich vrijelijk toegang tot die informatie te verschaffen'.[14]

Het openbaar maken van persoonsgegevens kan misbruik in de hand werken en zelfs verergeren, omdat deze gegevens – eenmaal verstrekt – 'niet alleen vrijelijk kunnen worden geraadpleegd, maar ook kunnen worden opgeslagen en verspreid, en dat het voor deze personen in geval van dergelijke opeenvolgende verwerkingen des te moeilijker of zelf illusoir wordt zich doeltreffend tegen misbruik te verdedigen'.[15] Het gegevensbeschermingsrecht heeft hier zelf maar een beperkt antwoord op.[16] Dat het

[9] Zie artikel 51 lid 3 Handelsregisterbesluit 2008 en artikel 37a Kadasterbesluit. Zie voor commentaar op deze laatste A. Berlee, 'Drie stellingen', *WPNR* 2018/7217, p. 946-949. Zie voorts de mogelijkheid die wordt geboden in HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (*Manni*). Zie over deze uitspraak ook A. Berlee, 'Een vergeetrecht in openbare registers? HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (Manni), ECLI:EU:C:2017:197', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2017/28, p. 193-199.

[10] Het gaat hier om de strafbaarstelling van doxing. Onderdeel van deze bepaling is dat het ook al strafbaar is de (persoons)gegevens te verzamelen met het oogmerk om de betrokkene zoals genoemd in artikel 285d Sr 'vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel ernstig te laten hinderen'.

[11] Zie bijvoorbeeld artikel 51 lid 1 Handelsregisterbesluit 2008.

[12] Zie bijvoorbeeld artikel 18 Kadasterwet.

[13] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*). Zie voor de directe gevolgen die de uitspraak van het Hof van Justitie heeft gehad in Nederland: A. Berlee, 'Toegang UBO-register op de schop door uitspraak Europees Hof van Justitie', *WPNR* 2023/7397, p. 1-3, 3.

[14] HvJ EU 22 november 2022, in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 punten 41-42 (*Luxembourg Business Registers*) verwijzend naar HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punten 102-103 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*) zie ook HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 118 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).

[15] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punt 43 (*Luxembourg Business Registers*).

[16] Zie bijvoorbeeld HvJ EU 7 december 2023, in gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22 (*SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette)*). Hier ging het onder meer om de vraag of een kredietbeoordelaar

hier niet gaat om hypothetische gevallen, laat helaas de media-aandacht voor met name de excessen van het oneigenlijk gebruik van adresgegevens uit de handelsregisters en kadastrale registratie zien.[17]

Hoewel deze risico's van alle tijden zijn, zijn de vormen van misbruik en de schaal waarop die plaatsheeft het afgelopen decennium alleen maar toegenomen. Een aantal factoren heeft hierop in het bijzonder invloed gehad:

(i) de toename van het aantal (wettelijk verplichte) openbare registers,
(ii) de daarmee gepaarde toename in verschillende gegevens die over personen beschikbaar worden gemaakt,
(iii) de groeiende mate van verzameling van (zoveel mogelijk) informatie betreffende een persoon, en
(iv) de praktische wijze waarop de toegang tot het openbare register wordt gefaciliteerd.

Zo is de wijze waarop persoonsgegevens in openbare registers worden ontsloten door de jaren heen ook aan verandering onderhevig geweest.

Ontwikkelingen in digitalisering, automatisering, het internet en veelal daarmee gepaard gaande centralisering van informatiestromen, maar ook de recentere ontwikkelingen betreffende kunstmatige intelligentie, zijn in meer of mindere mate katalysatoren (geweest) voor nieuwe manieren waarop informatie ontsloten kon worden of interessant kan zijn voor nieuwe doelgroepen en doeleinden. Het gemak waarmee men nu digitaal informatie kan opvragen uit verschillende openbare registers is een direct gevolg van de ontwikkelingen van (destijds) nieuwe digitale technologieën. Hoewel dus aan de juridische openbaarheid wellicht niets of niet veel veranderde, veranderde er wel veel in de manier waarop deze informatie toegankelijk werd gemaakt.[18]

Er is echter geen uniforme lijn gekozen in de wijze waarop openbare registers de informatie ontsluiten. Sommige openbare registers zijn bijvoorbeeld raadpleegbaar door een openbaar toegankelijke website die het (openbare gedeelte van het) register publiceert in de vorm van een database met zoekmachine-achtige ingang,[19] of een

---

informatie uit het openbare register langer mocht bewaren dan de beperkte zes maanden waarin de informatie in het register stond.

[17] Zie bijvoorbeeld intimidatie en bedreigingen of erger van journalisten, advocaten en politici op huisadressen, gevonden via openbare registraties: https://perma.cc/MT2B-4WDF en https://perma.cc/W2VU-246E. Zie ook over de publicatie van het woonadres EHRM 9 oktober 2012, appl. Nr. 42811/06, Alkaya t. Turkije, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106.

[18] In 2009 merkte Van Velten bijvoorbeeld op: 'Opvallend bij dit alles is overigens, dat door digitalisering van het kadaster de privacy op het gebied van onroerend goed tegenwoordig in feite geheel verdwenen is. (...) Het kadaster is tegenwoordig meer openbaar dan het ooit geweest is; openbaarder is nauwelijks denkbaar'.

[19] Zie het openbare gedeelte van het Handelsregister bijvoorbeeld. Of het Litouwse voorbeeld dat ten grondslag lag aan de zaak HvJ EU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, C-184/20 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*), *JBP* 2023/7, m.nt. A. Berlee.

pdf die iedere maand geüpdatet wordt,[20] of een HTML-weergave van een lijst.[21] Andere registers vereisen betaling voor inzage of het verschaffen van een afschrift of uittreksel,[22] terwijl weer andere registers inzage in de openbare registers afhankelijk maken van het goed beantwoorden van bepaalde verificatievragen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het huwelijksgoederenregister, waar alleen inzage wordt verleend als de achternamen van beide partners én de huwelijks- of registratiedatum correct worden opgegeven.[23] Verificatievragen zien we ook terug bij het curatele- en bewindregister[24] en het gezagsregister.[25] Ook bestaan er registers die de toegang voor partijen met een bepaalde hoedanigheid gemakkelijker maken dan de toegang voor het algehele publiek.[26] Sommige van deze maatregelen zijn ook in min of meer expliciete bewoordingen ingevoerd om de bescherming van persoonsgegevens te versterken.

1.1 Aanleiding

Diverse beheerders van een aantal Nederlandse openbare registers, met name de Raad voor de rechtspraak, hebben zorgen geuit over de bescherming van privacy in het digitale tijdperk. Zorgen die worden onderstreept door de brieven van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).[27] Met deze brieven heeft de AP de verschillende ministeries aangespoord om tot een 'herbeoordeling [te komen] van de openbaarheid van de openbare registers' die onder haar verantwoording vallen. De directe aanleiding hiervoor vormde de uitspraak van het Hof van Justitie waarmee een streep werd gezet door het openbare karakter van het UBO-register.[28] De AP heeft echter ook daarvoor al meerdere keren aangegeven dat het stelsel van openbare registers in Nederland meer aandacht vereist;[29] een oproep die ook in de literatuur wordt

[20] Bijvoorbeeld de openbare registers van erkende referenten gehouden door de IND, totdat deze werkwijze in het afgelopen jaar werd aangepast.
[21] De huidige wijze van het openbaar maken van de openbare registers van erkende referenten gehouden door de IND.
[22] De openbare registers voor registergoederen en de Basisregistratie Kadaster (BRK). De eigen gegevens in de BRK kunnen via mijn.overheid.nl kosteloos worden ingezien.
[23] Blijkens de website een maatregel die is ingegeven door het gegevensbeschermingsrecht. De directe weergave daarvan is niet terug te vinden in de wet zelf, ofwel de grondslag van deze maatregel is niet terug te vinden in de wet.
[24] Hierbij geldt hetzelfde als voor het huwelijksgoederenregister. Deze maatregel lijkt te zijn ingegeven uit hoofde van het gegevensbeschermingsrecht.
[25] Stb. 2004, 217, nota van toelichting Artikel I, Onderdeel E. Ingevoerd onder verwijzing naar de Wbp.
[26] Zie bijvoorbeeld het gezagsregister dat de toegang voor advocaten met een advocatenpas vergemakkelijkt, terwijl de registers voor ieder ander enkel inzichtelijk zijn door een aanvraag daartoe in te dienen bij de griffie van een specifieke rechtbank.
[27] Van 28 maart 2023 aan de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, en 12 oktober 2023 aan de minister van Justitie en Veiligheid. Hoewel op grond van artikel 55 lid 3 AVG het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken niet bij de Autoriteit Persoonsgegevens is belegd, zijn de materiële normen voor de naleving hetzelfde.
[28] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*). Zie uitgebreider paragraaf 2.3.4.
[29] Zie bijvoorbeeld de wetgevingsadviezen van de Autoriteit Persoonsgegeven inzake 'Advies over het concept voor het wetsvoorstel implementatie Open data richtlijn', z2022-00356 (28 juni 2022); 'Advies consultatiewetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden', z2021-

onderstreept.[30] Het onderzoeksrapport dat voor u ligt geeft gehoor aan deze oproep voor wat betreft de dertien openbare registers die de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben geselecteerd en na het vooronderzoek zijn overgebleven.[31]

De opdracht tot het uitvoeren van dit onderzoek is gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) onder projectnummer 3457.

Het WODC heeft een begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van prof. dr. Anne Meuwese, hoogleraar Public Law & Governance of Artificial Intelligence aan de Universiteit Leiden. De volledige samenstelling wordt behandeld in paragraaf 1.7. De taak van de begeleidingscommissie is om toe te zien op de wetenschappelijke kwaliteit, de borging van de onafhankelijkheid van het onderzoek, op te treden als informatiebron voor de onderzoekers en de toetsing van de rapportages aan de opzet van het onderzoek. Om deze taken uit te voeren, zijn de onderzoekers (onderzoeksleider en -coördinator) vier keer met de begeleidingscommissie bijeengekomen. In de eerste bijeenkomst werd de onderzoeksopzet inclusief afbakening en de selectie van de registers besproken. De tweede bijeenkomst richtte zich op de voortgang en een concept van de eerste twee hoofdstukken. In de derde en vierde bijeenkomst stond het concept-eindrapport centraal.

12866 (13 dec 2021); 'Advies over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen woonadressen', z2021-02750 (28 juni 2021).

[30] Berlee 2022.

[31] Aanvankelijk ging het om meer registers, maar door het vooronderzoek bleek dat sommige registers niet voldeden aan het vereiste 'openbaar register waarbij persoonsgegevens openbaar worden gemaakt'. Daarnaast bleek dat het Centraal register voor nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren niet één register betreft, maar meerdere. Zo bestaat er een openbaar register, gehouden door de Raad voor de rechtspraak, en het register van nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren, gehouden door het Openbaar Ministerie (OM). Beide registers hebben dezelfde grondslag, maar verschillen dusdanig van elkaar in zowel de organisatie, oorsprong, als omvang en toegankelijkheid dat deze afzonderlijk zijn behandeld.

Het onderzoek heeft betrekking op de volgende dertien registers :

Openbare registers geselecteerd en openbaarheid volledig getoetst

1. Lijst vergunninghouders Wpbr Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening, Justis)
2. Register beëdigde tolken en vertalers (Raad voor de Rechtsbijstand, RvdR)
3. Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen
4. Centraal Insolventie Register (Raad voor de rechtspraak). Deze valt uiteen in vier afzonderlijke registers :

   4a. Centraal Insolventie Register – Faillissement
   4b. Centraal Insolventie Register – Surseance van betaling
   4c. Centraal Insolventie Register – Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP)
   4d. Centraal Insolventie Register – Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA)
5. Centraal curatele en bewindregister (Raad voor de rechtspraak)
6. Centraal Gezagsregister (Raad voor de rechtspraak)
7. Huwelijksgoederenregister (Raad voor de rechtspraak)
8. Boedelregister (Raad voor de rechtspraak)
9. Centraal register voor nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren (Raad voor de rechtspraak)
10. Nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren bij OM (Openbaar Ministerie)

Registers die waren geselecteerd, maar na vooronderzoek zijn uitgesloten van volledige toetsing

11. Nationaliteitenregister (directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap van het IND)
12. Openbaar Register Au Pair en Uitwisseling (directie Dienstverlenen van het IND)
13. Openbaar Register Arbeid Regulier Kennismigranten (directie Dienstverlenen van het IND)
14. Openbaar Register Onderwijsinstellingen (directie Dienstverlenen van het IND)
15. Openbaar Register Wetenschappelijk Onderzoeker Richtlijn (EU) (directie Dienstverlenen van het IND

Uit het vooronderzoek bleek dat enkele registers niet binnen de reikwijdte van het onderzoek vielen. Het gaat om het nationaliteitenregister, het Openbaar Register Au Pair en Uitwisseling, Arbeid Regulier Kennismigranten, Onderwijsinstellingen en Wetenschappelijke onderzoeker Richtlijn (EU) van de IND. Deze registers zijn vervolgens uitgesloten van de volledige toetsing omdat deze (1) niet kwalificeren als

openbare registers,[32] óf (2) omdat met de registers geen persoonsgegevens worden verwerkt.[33] Bij één register was niet op voorhand uit te sluiten dat er toch persoonsgegevens openbaar werden gemaakt. Deze verwerking was echter dusdanig gering in aard en omvang dat een indringende toetsing aan het toetsingskader achterwege kon blijven. Deze registers zijn dus enkel marginaal getoetst, voor zover relevant. Een uitgebreide toelichting daarop is te vinden in Bijlage I. We willen hier in het begin nog opmerken dat het uitsluiten van een specifiek register in dit onderzoek niet automatisch inhoudt dat dit register voldoet aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. Het onderzoek spitst zich toe op de vraag in hoeverre het openbaar maken van persoonsgegevens via een openbaar register voldoet aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. Het gaat dus *niet* om een onderzoek naar de verenigbaarheid van het register met het gegevensbeschermingsrecht in het algemeen.

Dit betekent dat er uiteindelijk dertien openbare registers overbleven waarbij persoonsgegevens openbaar worden gemaakt. Deze dertien registers zijn vervolgens volledig getoetst aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht stelt aan de openbaarmaking van persoonsgegevens.

1.2 Onderzoeksdoel

Het onderzoeksdoel is tweeledig. Allereerst heeft dit onderzoek tot doel om aan de hand van een wetsanalyse van de geselecteerde registers die persoonsgegevens openbaar maken te toetsen of deze openbaarheid op dit moment strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het overige relevante recht, waarbij voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat onder meer voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel.[34]

Ten tweede richt dit onderzoek zich op privacybeschermende maatregelen die genomen kunnen worden voor openbare registers. Deze maatregelen hebben zelf ook weer een tweeledig doel: enerzijds het in overeenstemming brengen van openbare registers die momenteel niet voldoen aan de gegevensbeschermingsregels door middel van het voorstellen van een of meerdere van deze privacybeschermende maatregelen (reactief), anderzijds het toekomstbestendig maken van de openbare registers, zodat deze ook op langere termijn blijven voldoen aan de wettelijke vereisten (proactief).

Waar de registers niet in overeenstemming zijn met het geldende gegevensbeschermingsrecht met betrekking tot het openbaar maken van persoonsgegevens,

[32] Het Nationaliteitenregister, zie uitgebreid Bijlage I.
[33] Bijlage I.
[34] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, met name paragraaf 2.3.

doen we aanbevelingen om door middel van privacybeschermende maatregelen de registers wél in overeenstemming te brengen met het gegevensbeschermingsrecht op dit punt. Het gaat hier om privacybeschermende maatregelen in de breedste zin van het woord.[35] Hierbij kan gedacht worden aan het creëren van een wettelijke grondslag voor de openbaarheid waar deze ontbreekt, maar waarbij de openbaarheid wel noodzakelijk is om het doel te bereiken.[36] Ook is gekeken naar de mate waarin passende technische en organisatorische maatregelen genomen kunnen worden, zoals het vereisen van verificatievragen,[37] het beperken van de hoeveelheid persoonsgegevens die openbaar wordt gemaakt,[38] het beperken van de duur waarvoor persoonsgegevens openbaar toegankelijk zijn,[39] of zelfs de openbaarheid helemaal afschaffen. Daarnaast, en dit klinkt wellicht tegenstrijdig, kunnen we aanbevelen dat er juist een *toename* van de verwerking van persoonsgegevens moet plaatsvinden, wil deze in overeenstemming zijn met de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. Wanneer openbaarheid van de persoonsgegevens een geschikt middel is om het doel van het register te verwezenlijken, moeten de verwerkte persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor deze doeleinden.[40] Wanneer er bijvoorbeeld te *weinig* persoonsgegevens worden verwerkt om dit doel te verwezenlijken, is deze verwerking niet in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht en zou deze verwerking gestopt moeten worden óf de verwerking van persoonsgegevens dusdanig moeten worden vormgegeven dat er wél een toereikende hoeveelheid wordt verwerkt om het doel te kunnen bereiken.[41] Dat kan met zich meebrengen dat een aanbeveling dus inhoudt dat er juist meer persoonsgegevens verwerkt moeten worden.

Naast de aanbevelingen voor het nemen van privacybeschermende maatregelen om openbare registers in overeenstemming te brengen met het gegevensbeschermingsrecht, wordt in dit onderzoek tevens gekeken naar verdere inzet van privacybeschermende maatregelen, ook voor registers die (al) voldoen aan de eisen op dit moment. Deze proactieve benadering is noodzakelijk vanwege de snelle ontwikkeling van onder andere generatieve AI en de inzet van geautomatiseerde systemen. De toegenomen toegankelijkheid van AI-technologieën verlaagt namelijk de drempel voor geavanceerde gegevensverwerking aanzienlijk, waardoor traditionele beschermingsmechanismen zoals verificatievragen hun effectiviteit kunnen verliezen tegen AI-gestuurde systemen die systematisch registers doorzoeken. Een toekomst-

[35] Dus niet alleen maar de rol van privacy enhancing technologies (PETs). Zie uitgebreid Hoofdstuk 15.
[36] Zie Hoofdstuk 15. Zie voorts paragraaf 2.3.1.1.
[37] Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3.4.2.
[38] Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3.4.1.
[39] Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3.4.2.
[40] Het zogenaamde beginsel van minimale gegevensverwerking, zie artikel 5 lid 1 sub c) AVG.
[41] Met dien verstande dat deze toename in verwerking natuurlijk in het geheel dan nog wel evenredig moet zijn aan het doel waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt. Oftewel, de daarmee gepaarde inmenging op de bescherming van persoonsgegevens en het privéleven van de betrokkene mag niet onevenredig zijn aan het doel waarvoor deze gegevens worden verwerkt. Zie over het doel van de openbaarheid ook paragraaf 2.3.3.

bestendige aanpak vraagt daarom om (verdere) privacybeschermingsmaatregelen die bestand zijn tegen deze technologische ontwikkelingen, zonder dat de functie van de verschillende openbare registers wordt beperkt. Hiermee wordt gestreefd naar een evenwicht tussen legitieme toegankelijkheid en adequate gegevensbescherming in een snel veranderend technologisch landschap.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Het voorgaande leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag die per register beantwoord moet worden:

> *Is de openbaarheid van de persoonsgegevens zoals opgenomen in het specifieke openbare register in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht? En welke privacybeschermende maatregelen moeten worden genomen om het in overeenstemming te brengen en/of te houden?*

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag wordt gebruikgemaakt van het toetsingskader zoals ontwikkeld door het HvJ EU in zijn jurisprudentie, waar nodig aangevuld met de vereisten die voortvloeien uit de toepassing van artikel 10 Gw,[42] waarin het recht op bescherming van persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken is beschermd.

Het toetsingskader waarin het openbaar maken van persoonsgegevens middels een openbaar register wordt getoetst aan de vereisten van het gegevensbeschermings-recht valt grotendeels samen met de deelvragen die beantwoord moeten worden. Ieder van deze deelvragen vereist ook steeds een nadere uitsplitsing. Deze is hieronder summierlijk weergegeven, maar wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 2.

1. Is de openbaarheid van het register voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet?[43]

Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn de volgende vragen per register gesteld:

1. Wat is de wettelijke grondslag van de openbaarheid van het register?
2. Stelt de wet of regeling voorwaarden of beperkingen t.a.v. de toegang, in termen van doel, noodzaak, belang, etc.?
3. Is de wettelijke grondslag van de openbaarheid van oorsprong Nederlands of Europees?
4. Blijkt uit die, of een andere, wettelijke grondslag welke persoonsgegevens openbaar gemaakt worden?

[42] Zie nader Hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

[43] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1-2.3.2.

5. Is er sinds het van toepassing zijn van de AVG een wijziging geweest in welke persoonsgegevens geraadpleegd of opgevraagd kunnen worden?

2. Is de openbaarheid passend, noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel daarvan?[44]

Oftewel:

a. Beantwoordt, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de openbaarheid van het register aan *een (door de Unie) erkende doelstelling van algemeen belang*?[45]

b. Is de openbaarheid *een passend/geschikt middel* voor het bewerkstelligen van deze doelstelling?[46]

Voor de beantwoording van deze twee elementen van deze deelvraag, zijn de volgende vragen per register gesteld:

1. Wat is de wettelijke omschrijving van het doel van algemeen belang van het register?
2. Is dit een (door de Unie) erkende doelstelling van algemeen belang of vereist de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen dit?
3. Draagt de openbaarheid van de specifieke persoonsgegevens bij aan dat doel?
4. Wat is de beoogde doelgroep voor de derdenwerking van de in het register opgenomen rechtsfeiten?
5. Hoe vaak, door wie (welke categorieën) en, voor zover mogelijk te achterhalen, waarom worden welke gegevens uit het register geraadpleegd of opgevraagd in de praktijk? Zijn daar veranderingen in waar te nemen over de afgelopen vijf jaar?
6. Maakt de door de wetgever beoogde doelgroep van de informatie in het register ook gebruik van het openbaar register? Zo ja, is dit omdat zij dat wettelijk verplicht zijn of om een andere reden?

c. Is de openbaarheid met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel strikt noodzakelijk?[47] Ofwel, is de openbaarheid van de persoonsgegevens zowel een subsidiair als proportioneel middel?

Om te toetsen of de openbaarheid *subsidiair* is met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, zijn de volgende vragen per register gesteld:[48]

[44] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.
[45] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.1.
[46] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3.2.
[47] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.
[48] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.1.

1. Wat is de beoogde doelgroep die het register raadpleegt en is het redelijkerwijs mogelijk deze doelgroep af te bakenen en de toegang tot het register daartoe te beperken?
2. Zijn er andere plaatsen waar deze persoonsgegevens voor de beoogde doelgroepen redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kunnen worden geraadpleegd?
3. Zijn er redelijkerwijs (privacybeschermende) maatregelen te nemen die de openbaarheid beperken op een wijze die ervoor zorgt dat het register nog altijd op een even doeltreffende wijze de doelstellingen van algemeen belang kan bereiken?

Om te toetsen of de openbaarheid *proportioneel* is met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, zijn de volgende vragen per register gesteld:[49]

1. Wat is de aard van de persoonsgegevens die worden geopenbaard?
2. Gaat het om een groot aantal persoonsgegevens of slechts om een enkel persoonsgegeven?
3. Is bulkverstrekking uit of inzage in het register mogelijk?
4. Hoe wordt de toegang tot het register in de praktijk vormgegeven?
    a. Bestaat er een gelaagd systeem van openbaarheid waarbij toegang tot gegevens afhankelijk is van o.a. het type persoonsgegeven, het belang, het tijdstip van registratie, of de afnemer?
    b. Wordt er gebruikgemaakt van pseudonimisering of anonimisering bij het ontsluiten van de informatie in het register? Is dat mogelijk?
    c. Hoelang blijven de persoonsgegevens openbaar? Is het mogelijk deze na verloop van een bepaalde tijd niet langer toegankelijk te maken of de toegang daartoe te beperken?
    d. Worden er verificatievragen gesteld voorafgaand aan het verlenen van inzage?
    e. Is voorafgaande registratie voordat inzage kan worden verleend vereist en wat wordt dan bijgehouden en voor wie?
    f. Worden er kosten gerekend voor de toegang tot het register?
    g. Worden er beperkingen opgelegd aan de ontsluiting van het register op het internet die scrapen moeilijker, zo niet onmogelijk maken?
5. Is de toegang (deels) gecentraliseerd of gedecentraliseerd?
6. Blijkt uit de verstrekkingen dat er inzage wordt gevraagd door partijen die niet tot de doelgroep behoren van het register, bijvoorbeeld ter ondersteuning van commerciële activiteiten?
7. Zijn er maatregelen genomen ter voorkoming van misbruik? Gaat het dan om wettelijke maatregelen of technische en/of organisatorische maatregelen?

[49] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.2.

8. Bestaan er mogelijkheden tot het afschermen in bepaalde (al dan niet individuele) gevallen? Zo ja, wat zijn daarvoor de vereisten?
9. Naast de al hierboven genoemde, zijn er alternatieve, minder privacy-invasieve verwerkingsprocessen onderzocht en/of gedocumenteerd?

Ten aanzien van de privacybeschermende maatregelen die kunnen en moeten worden ingezet voor het in overeenstemming brengen en houden van de openbare registers met het gegevensbeschermingsrecht, zijn de volgende deelvragen te onderscheiden:

3. **Welke (privacybeschermende) maatregelen moeten worden ingezet om registers die momenteel niet voldoen aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht in overeenstemming daarmee te brengen inzake het openbaar maken van persoonsgegevens?[50]**

4. **Welke aanvullende privacybeschermende maatregelen zijn nodig om registers die voldoen aan de vereisten, ook op langere termijn, in overeenstemming te houden met het gegevensbeschermingsrecht, met inachtneming van technologische ontwikkelingen zoals generatieve AI en geautomatiseerde systemen van dataverzameling en -verwerking?[51]**

1.3.1 Begripsafbakening

Openbaar register

Hoewel in zowel nationaal als Europees recht op meerdere plekken wordt gesproken over 'de openbare registers', is deze term nergens (eenduidig) gedefinieerd.[52] Dit hoeft niet problematisch te zijn als de term verwijst naar een specifiek register waarvan iedereen weet dat dit daarmee wordt bedoeld.[53] Het wordt echter problematisch wanneer dit niet direct duidelijk is.[54]

[50] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15.

[51] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15.

[52] Zie uitgebreid over het definitieprobleem van 'openbare registers': F.C.J. Ketelaar, 'Openbare registers. Poging tot inventarisatie', *WPNR* 1971, afl. 5114, p. 37-41 en A. Berlee, 'De positie van openbare registers in het privacyrecht', *Ars Aequi* 2018, AA20180954, p. 954-961, 955. De Hoge Raad heeft zich hier in relatie tot artikel 838 Rv al wel eens over uitgelaten. HR 23 oktober 1936, *NJ* 1936/935, p. 93. Daarin werd gezegd dat 'overeenkomstig het gewone spraakgebruik in art. 838 Rv. onder "openbare registers" moeten worden verstaan voor het publiek toegankelijke registers, waartoe dan in de eerste plaats behooren dezulke, welke de wet als openbare registers aanduidt [...], of ten aanzien waarvan zij voorschrijft dat het publiek op een bepaalde wijze van derzelver inhoud kennis kan nemen [...]'.

[53] Zo valt uit de context af te leiden waar de term 'de openbare registers' naar verwijst in de meeste van de verschillende Burgerlijke Wetboeken. Met name is dit wel duidelijk uit Boek 1 en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

[54] Zo kan enige verwarring bestaan bij 'de openbare registers' waar artikel 3:16 BW naar verwijst zie bijvoorbeeld Berlee 2018b. Deze registers zijn overigens geen onderwerp van het voorgestelde onderzoek.

In dit onderzoek hanteren we de volgende definitie:

> *Een openbaar register is een register dat is ingesteld bij of krachtens de wet, en raadpleegbaar voor 'eenieder'.*

De definitie is daarmee tweeledig. Het moet gaan om een register dat is (i) ingesteld bij of krachtens de wet, en (ii) raadpleegbaar moet zijn voor eenieder.

In het toetsingskader gaan we nader in op het vereiste 'ingesteld bij of krachtens de wet'.[55] Dit vereist in ieder geval dat de registratie *verplicht* openbaar is. De openbaarheid is onafhankelijk van de wil van de beheerder of verantwoordelijke voor de registratie.[56] De wetgever heeft bepaald dat het register openbaar moet zijn.

Het vereiste dat het register raadpleegbaar moet zijn 'voor eenieder' betekent dat het raadplegen van informatie in het register onafhankelijk is van het hebben van een specifiek (aantoonbaar) belang of het hebben van een bepaalde hoedanigheid (bijvoorbeeld het zijn van een advocaat). Ieder persoon moet de mogelijkheid hebben om het register te kunnen raadplegen.

Er zijn verschillende wijzen waarop openbaarheid vormgegeven kan worden. Er kan een een-op-eenrelatie bestaan met de gegevens die *geregistreerd* worden en de gegevens die vervolgens *geopenbaard* worden. Wanneer dat het geval is, is het gehele register als openbaar register aan te merken.[57]

Er kan ook worden gekozen voor gedifferentieerde openbaarheid of geclausuleerde toegang. Gedifferentieerde openbaarheid is niet gedefinieerd in de wet of literatuur, maar betekent dat niet alle persoonsgegevens in alle gevallen beschikbaar worden gesteld. Dergelijke openbaarheid kan drie verschillende vormen aannemen:

1. **Differentiatie naar gegevens.** De gegevens van iedere geregistreerde zijn openbaar beschikbaar, maar niet *alle* informatie die is geregistreerd is openbaar.[58]

[55] Zie Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1.1.
[56] Ketelaar, *WPNR* 1971, p. 40.
[57] Een voorbeeld zijn de openbare registers van artikel 3:16 BW inzake registergoederen.
[58] Hierbij kan ook worden gedacht aan geclausuleerde toegang zoals omschreven door Ketelaar in 1971. Hierbij wordt bijvoorbeeld door de beheerder alleen mededeling gedaan van het feit óf een bepaald persoon in het register voorkomt, of dat een bepaalde aantekening is gemaakt bij een specifieke ingeschrevene (bijvoorbeeld van schorsing). Vergelijk dit met de zero-knowledge proofs, zie Hoofdstuk 15 paragraaf 15.3. Waarbij dus alleen deze informatie wordt verstrekt en niet meer dan dat. Ketelaar, *WPNR* 1971, p. 40. Zie in dit kader ook de opmerking van de Autoriteit Persoonsgegevens in het wetgevingsadvies inzake de wijziging van het Handelsregisterbesluit, waarbij een 'controlesysteem' werd gesuggereerd. Autoriteit Persoonsgegevens 2021, p. 8.

2. **Differentiatie naar geregistreerde.** De gegevens van een deel van de groep geregistreerden is openbaar beschikbaar, maar niet van de gehele groep.[59] Dit dient dus te worden onderscheiden van differentiatie naar aanvrager.[60]
3. **Een combinatie van differentiatie naar gegevens en geregistreerde**.

Het begrip 'openbaar register' is dusdanig breed dat het onderzoek zich zou moeten toespitsen op openbare registers die persoonsgegevens bevatten. Een (nadere) selectie van openbare registers is daarom nodig gebleken.[61]

Toegankelijkheid

Nauw verbonden aan openbaarheid is het begrip 'toegankelijkheid'. Toegankelijkheid moet worden onderscheiden van openbaarheid, waarbij deze laatste bepaalt *welke* informatie openbaar is, en de toegankelijkheid dan vervolgens aangeeft *hoe* deze informatie raadpleegbaar is. Vereiste voor een openbaar register is dat de gegevens die openbaar worden gemaakt voor 'eenieder' openbaar zijn. Het zegt echter niet iets over de wijze waarop deze informatie openbaar moet zijn. Het faciliteren van directe toegang tot de informatie in het register voor een bepaalde doelgroep zoals advocaten of notarissen, terwijl de overige geïnteresseerden de informatie in het register via een omslachtiger proces kunnen opvragen, zoals een webformulier of per telefoon of post, maakt een onderscheid naar de wijze waarop toegang wordt verleend, maar niet de wijze waarop het register openbaar is.[62] De informatie is voor alle partijen op te vragen.[63] Daar zit wel een grens aan. Het kan zo zijn dat de vereisten die worden gesteld aan het opvragen van informatie uit het openbare register dusdanig zijn dat deze effectief de openbaarheid belemmeren. Waar deze grens ligt, is vooraf niet duidelijk aan te geven.

Raadplegen

Raadplegen geldt als overkoepelende term om de verschillende wijzen aan te duiden waarmee toegang verkregen wordt tot het openbare register. Het kan gaan om online

[59] Bijvoorbeeld het openbaar maken van alleen de strafpunten die door een notoire groep systematische hardrijders zijn verzameld, versus het openbaar maken van de strafpunten van alle bestuurders. Het Hof van Justitie zag daar wel een mogelijke rechtvaardiging in, zie HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punt 114-115 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*). Wanneer gegevens na verstrijken van een bepaalde tijd ook niet meer openbaar worden gemaakt, dan wordt er dus een onderscheid gemaakt naar historische gegevens en actuele gegevens, waarin ook weer allerlei modaliteiten te bedenken zijn. Dit is niet altijd een passende mogelijkheid, zie bijvoorbeeld HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*), punt 54-56.
[60] Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar aanvrager, ofwel een advocaat krijgt meer informatie uit het register dan ieder ander lid van het publiek, kan het register alleen voor dat deel van het register als openbaar register gelden voor die gegevens die aan ieder lid van het publiek worden verstrekt zonder opgaaf van reden. Het gedeelte dat beschikbaar is voor advocaten is dan niet als openbaar aan te merken.
[61] Zie hiervoor paragraaf 1.1 en Bijlage I.
[62] Berlee 2022, p. 15.
[63] Het is overigens wel mogelijk dat de twee worden gecombineerd. Dus dat bijvoorbeeld advocaten ook meer informatie verkrijgen die niet met het algehele publiek wordt gedeeld. In dat geval is er sprake van een openbaar gedeelte van het register, met verhoogde toegankelijkheid voor advocaten en een gesloten deel van het register waartoe alleen advocaten toegang hebben.

verzoeken die per e-mail of website worden vervuld, maar ook om het verstrekken van informatie via post, fax, telegram, telefoon of in persoon. Het kan gaan om inzage, een kopie, afschrift, uittreksel (ongeacht of het op papier, in PDF, of in JSON-formaat[64] wordt weergegeven), een raadpleging via een API-request[65] etc.

Inzage

Met inzage in het openbare register kan worden bedoeld dat het gehele register ter inzage wordt voorgelegd aan een aanvrager, maar het kan ook beperkter zijn en gaan om het inzien van een individuele registratie. Er wordt in dat geval geen uittreksel of afschrift verschaft. De term inzage geeft dus niet aan op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven.

Afschrift

Een schriftelijke kopie, dit kan in digitale vorm zijn.

Uittreksel

Een beknopt overzicht van een registratie, veelal in de vorm van een samenvatting.

Kopie

Een tweede exemplaar dat identiek is aan het origineel.[66]

Bulkverstrekking

Het verstrekken van een grote hoeveelheid registraties, oftewel een deel van het register, in één keer. De vorm kan verschillen, het kan daarbij gaan om afschriften of uittreksels die worden verstrekt in bulk.

Dit laat de mogelijkheid open dat de registraties opeenvolgend worden aangevraagd. Wanneer dit wordt gedaan voor een voldoende grote groep, kan dit hetzelfde effect hebben als het in bulk opvragen van informatie uit het register, het gaat dan echter om een reeks van incidentele verstrekkingen.

[64] JSON staat voor JavaScript Object Notation, en is een bestandsformaat (zoals .docx, .pdf, .txt dat ook zijn). JSON is een bestandsformaat dat wordt gebruikt om gestructureerd en eenvoudig informatie weer te geven, waardoor het uitwisselen daarvan tussen verschillende systemen vergemakkelijkt wordt.
[65] Een API (Application Programming Interface) is een verbinding tussen computers of programma's, waarmee je een vraag kunt stellen en een gestructureerd antwoord kunt krijgen, bijvoorbeeld in JSON-formaat. Een API-request is een manier voor een programma om gegevens of diensten aan te vragen van een ander programma via internet, zoals een weer-app waarbij je het weer op een bepaalde locatie kan opvragen of rechtspraak.nl dat je kan bevragen om alle gepubliceerde uitspraken van een bepaalde rechtbank te laten zien waar het woord 'AVG' in voorkomt. Het bevragen van een database aan de hand van een API-request is dus ook het raadplegen van een dergelijk register.
[66] Vandale.nl

Verwerking

Voor de term verwerking sluiten we aan bij de definitie zoals opgenomen in de AVG, in art. 4(2) AVG:

> „verwerking": een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;

Een 'verwerking' is dus vrijwel iedere handeling die met persoonsgegevens mogelijk is. Wanneer inzage wordt verkregen in een registratie is dit een verwerking, wanneer een registratie via een webservice wordt opgevraagd is dat een verwerking, wanneer de registratie wordt gekopieerd naar een (harde) schijf is dit een verwerking en wanneer een medewerker van het register per telefoon informatie over een registratie verschaft is dat dus ook een verwerking.[67] Het doel van de handeling maakt niet uit voor de vraag of de handeling als een verwerking gekwalificeerd kan worden.[68]

1.4 Methodologie

We combineren verschillende onderzoeksmethoden om de onderzoeksvraag per register en de registeroverstijgende vragen te beantwoorden. Hieronder lichten we deze methoden kort toe.

1.4.1 Juridisch dogmatisch onderzoek

De juridisch dogmatische methode betreft het onderzoeken van het geldende positieve recht (zoals neergelegd in geschreven en ongeschreven regels, beginselen, begrippen, leerstukken en jurisprudentie). Deze methode omvat niet alleen beschrijving en uitleg, maar ook analyse en kritiek op onderliggende waarden en beginselen, met als hoofddoel om coherentie en consistentie binnen het rechtssysteem te bevorderen. Veelal wordt dit type onderzoek afgesloten met aanbevelingen.[69]

We hebben de juridisch dogmatische methode ingezet om een antwoord te kunnen formuleren op met name het eerste gedeelte van de hoofdvraag, namelijk de vraag of de openbaarheid van het register voldoet aan de vereisten die het gegevens-beschermingsrecht daaraan stelt. Het onderzoek bestaat daarmee uit een studie van

[67] HvJ EU 7 maart 2024, C-740/22 (*Endemol Shine Finland Oy*).
[68] HvJ EU 3 april 2025, C-710/23 (*Ministerstvo zdravotnictví (Données relatives au représentant d'une personne morale)*), punt 28-31.
[69] Zie uitgebreid Asser/Vranken Algemeen deel**** 2014/1.2.

(internationale) literatuur,[70] wetgeving en parlementaire geschiedenis, overheidsdocumenten en met name jurisprudentie van zowel het Hof van Justitie als het EHRM waarin het toetsingskader uiteen wordt gezet.[71] De vraag kan echter niet alleen aan de hand van juridisch dogmatisch onderzoek worden beantwoord. Zo vereist de beantwoording van de vraag of de openbaarheid een geschikt middel is, net als de vraag naar de proportionaliteit van de openbaarheid, een studie die meer kwantitatief van aard is.

Kwantitatieve data-analyse (waar mogelijk)

Om inzicht te verkrijgen in de persoonsgegevens die (in termen van aard en aantal) daadwerkelijk openbaar worden gemaakt in het specifieke openbare register, en op welke wijze(n) deze gegevens toegankelijk worden gemaakt, hebben we een data-analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn verschillende kwantitatieve vragen uitgezet bij de registers. Dergelijke vragen zijn ook relevant om de vraag naar onder meer de evenredigheid van het middel van openbaarheid te kunnen beoordelen, in het bijzonder de geschiktheid daarvan.

In dat kader werd aan ieder van de beheerders van de registers de volgende vragen gesteld (in verkorte weergave: de volledige vragen zijn opgenomen als Bijlage II):

Kwantitatieve vragen[72]

1. Hoe vaak wordt het register per jaar geraadpleegd?
2. Is daarin een onderscheid te maken naar de verschillende wijzen waarop het register wordt geraadpleegd?
3. Wordt dit via logging systematisch bijgehouden?
4. Kunt u geaggregeerde data over de raadplegingen van het register aan ons overleggen, teruggaand tot ten minste 2018?
5. Ongeacht of dit wordt bijgehouden, wordt er op enigerlei wijze voorafgaande registratie of login gevraagd alvorens informatie beschikbaar wordt gemaakt voor raadpleging?
6. Ongeacht of dit wordt bijgehouden (zie in dat geval vraag 3.a.i.), wordt er gevraagd voorafgaand aan verstrekking van de informatie wat de reden is van het raadplegen?
7. Ontvangt u informatieverzoeken die buiten de reguliere kanalen vallen, zoals incidentele bulkverstrekkingsverzoeken, verzoeken op maat, verzoeken om permanente geautomatiseerde toegang, of verzoeken op naam zonder verificatievragen waarbij een uitzonderingsgrond wordt ingeroepen?

[70] Literatuursuggesties van de begeleidingscommissie en de geïnterviewden zijn eveneens geïntegreerd in het onderzoek.
[71] Met name de jurisprudentie aangaande de kwaliteitseisen waar de wet die de openbaarheid mandateert aan moet voldoen wordt blijkens de jurisprudentie van het HvJ EU ook ingegeven door de jurisprudentie van het EHRM. Zie ook artikel 6 lid 3 AVG. Zie nader Hoofdstuk 2.
[72] Zie nader Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.2.

8. Heeft u door de jaren heen een verandering opgemerkt in het aantal informatieverzoeken van specifieke doelgroepen?
9. Indien de data niet beschikbaar zijn: heeft u op basis van uw eigen ervaring een toename of afname waargenomen in het aantal raadplegingen van het register sinds 2018? Kunt u specifieke trends of voorbeelden beschrijven?
10. Kunt u een *volledig* overzicht bieden van de (beschikbare) geopenbaarde persoonsgegevens?
11. Zijn er in de loop der jaren veranderingen geweest in de hoeveelheid persoonsgegevens die openbaar zijn gemaakt? Zo ja, kunt u een toelichting geven op deze veranderingen?
12. Wordt er gebruikgemaakt van pseudonimisering of anonimisering bij het ontsluiten van de informatie in het register? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, is dat onderzocht en mogelijk?
13. Zijn er bij de toegang tot het register in de praktijk technische beperkingen zoals voorafgaande registratie, rate-limiting of robots.txt?
14. Kunt u een volledige weergave geven van de wijze waarop de persoonsgegevens worden geopenbaard (bijvoorbeeld historisch en/of actueel)?
15. Zijn er in de loop der jaren veranderingen geweest in de verschillende kanalen waarop de informatie uit het openbare register toegankelijk is? Zo ja, kunt u een toelichting geven op deze veranderingen?

In sommige gevallen is ervoor gekozen om deze kwantitatieve vragen[73] opnieuw uit te zetten bij dezelfde beheerder, met het oog op nadere verheldering en verduidelijking van de eerder verkregen antwoorden.[74]

Voor zover deze informatie over de afgelopen vijf jaar beschikbaar was, hebben we daar gebruik van gemaakt. Aanvankelijk was de verwachting dat een (groot) deel hiervan niet de omvang/specificaties zou hebben die voor het onderzoek nodig waren. Dit bleek in de praktijk ook het geval te zijn. Het bleek dat bij geen van de registers uitgebreide logging werd bijgehouden waaruit bleek wie gegevens had afgenomen. Dit bemoeilijkte aanzienlijk de mate waarin conclusies omtrent de effectiviteit van het middel van openbaarheid van de persoonsgegevens konden worden getrokken (zie ook hieronder paragraaf 1.5 inzake beperkingen van het onderzoek).

Voor registers waarover kwantitatieve gegevens ontbraken, hebben we door middel van interviews en deskresearch een kwalitatief beeld gevormd van het gebruik en de functionaliteit. In enkele gevallen konden we beschikken over enquêteresultaten die door de beherende organisaties waren verzameld onder vaste gebruikers. Hoewel deze bevindingen niet als statistisch representatief kunnen worden beschouwd, bieden

[73] Voor de volledigheid merken we op dat in dit onderzoek de termen 'kwantitatieve vragen (of antwoorden)' en 'vragen (of antwoorden) in de data-analyse' door elkaar worden gebruikt, maar dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld.
[74] Bijlage III.

ze waardevolle inzichten in de motivatie van gebruikers en de praktische werking van de onderzochte registers in specifieke toepassingscontexten.

Waar mogelijk zijn de kwantitatieve vragen voorafgaand aan het interview met de beheerder van de registers verstrekt, maar dat was niet altijd haalbaar.

Interviews beheerders registers

Op basis van de inzichten uit het bureauonderzoek hebben we een itemlijst met open vragen ontwikkeld, die als leidraad diende voor de interviews met de beheerders van de registers. Het ging hier om algemene vragen die werden gesteld aan iedere geïnterviewde, en om specifieke, op het register toegesneden vragen.

In dit onderzoek verwijst de term 'beheerder' naar degenen die betrokken zijn bij zowel de beleidswijzigingen als de uitvoering van het betreffende openbare register. Deze interviews richtten zich op het verkrijgen van inzichten van de beheerders over de praktische uitvoering en de kansen en risico's van de verwerking van persoonsgegevens in het specifieke openbare register. De interviews boden inzichten die niet werden verkregen tijdens het bureauonderzoek.

Om het nut, de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de interviews te waarborgen, maakten we gebruik van een semigestructureerde interviewleidraad met kwalitatieve vragen die specifiek afgestemd waren op het type respondent, namelijk de beheerder van het openbare register. Deze leidraad bevatte zowel algemene als registerspecifieke vragen. De algemene vragen, terug te vinden in Bijlage IV en voorzien van feedback door de begeleidingscommissie, zijn aan alle respondenten gesteld. Deze vragen hebben het mogelijk gemaakt om dieper inzicht te krijgen in concepten als 'openbaar', 'register',[75] de effecten van regelgeving, huidige en toekomstige ontwikkelingen etc. De semigestructureerde aanpak op basis van geïdentificeerde items heeft het mogelijk gemaakt dat de interviews bevindingen opleverden die niet noodzakelijk overeenkomen met de bureauonderzoekresultaten, wat hielp om mogelijke bias te beperken.

Per openbaar register is één beheerder individueel geïnterviewd door twee onderzoekers. Voorafgaand aan elk interview werd een informatiebrief over het onderzoek verstuurd (zie Bijlage VI). De interviews hebben op vrijwillige basis en met toestemming plaatsgevonden (zie Toestemmingsformulier, in Bijlage VII). In dit rapport is de term 'geïnterviewden' gebruikt om te verwijzen naar de personen die aan de interviews hebben deelgenomen. Een geanonimiseerde lijst met de geïnterviewden

[75] De termen 'openbaar' en 'register' zijn in dit onderzoek gedefinieerd (en daarmee afgebakend), maar we wilden tevens nagaan of de definities in dit onderzoek alle mogelijke interpretaties omvatten. Daarom werd eerst gevraagd naar de interpretaties van de geïnterviewde, waarna vervolgens onze definities werden toegelicht als basis voor de daaropvolgende onderzoeksthema's en bijhorende vragen. Dit zorgde ervoor dat de geïnterviewde en interviewer dus hetzelfde bedoelden als het ging om het gebruik van terminologie zoals 'openbaar'. Dit heeft echter geen aanleiding gegeven om de definities in dit onderzoek bij te stellen.

is opgenomen in Bijlage VIII, waarbij de functie van de geïnterviewden, met name 'beheerder', is vermeld.

In totaal zijn er tien interviews afgenomen tussen 2 september en 29 november 2024 met acht geïnterviewden (zie voor een lijst, Bijlage VIII).[76] Zeven interviews hebben fysiek plaatsgevonden, drie interviews zijn online afgenomen. De selectie van de geïnterviewden is in overleg tussen de onderzoekers en de verschillende organisaties, met input van de begeleidingscommissie, tot stand gekomen.

De gesprekken hadden een gemiddelde duur van één uur en werden steeds door minimaal twee onderzoekers bijgewoond. Alle interviews zijn opgenomen en vervolgens door een student-assistent getranscribeerd, waarbij de inhoud letterlijk is overgenomen, met weglating van aarzelingen, pauzes en stopwoorden. De transcripties zijn aan alle geïnterviewden voorgelegd ter controle en goedkeuring, die in alle gevallen is verkregen. Voor aanvullende informatie over de gehanteerde methodologie verwijzen we naar de verschillende bijlagen.[77]

1.4.2 Templates en raadpleging registers door onderzoekers

Om inzicht te krijgen in de persoonsgegevens die via registers worden geopenbaard, hebben we methoden ingezet die zoveel mogelijk voorkwamen dat we daadwerkelijk persoonsgegevens te zien kregen. In de meeste gevallen is alleen naar templates of standaardformulieren gekeken, soms aangevuld met algemene beschrijvingen van de opgenomen informatie (zoals labels). Het bekijken van daadwerkelijke registraties was meestal niet nodig, vooral bij 'kleine' registraties met duidelijk afgebakende persoonsgegevens.

Sommige registraties bevatten echter vrije-tekst-velden waarin personen zelf persoonsgegevens invoeren of waarin informatie is vastgelegd die door de betrokkene of derden is verstrekt. Daarnaast geven bepaalde registers toegang tot volledige of gedeeltelijke geregistreerde documenten waarvan de specifieke inhoud niet vooraf vaststaat en die onbedoeld persoonsgegevens kunnen onthullen. In dergelijke gevallen is steeds aangegeven welke documenten en/of registers (door verwijzing naar registernummer) zijn bekeken.

Er is niet gekozen voor een gestructureerde benadering van inzage in verschillende (aantallen) registraties, omdat factoren zoals doorgevoerde wijzigingen in wet- en regelgeving door de jaren heen een te omvangrijk onderzoek zouden vereisen. Naast de gehanteerde methode van beperkte inzage was dit ook niet nodig, aangezien in de meeste gevallen al voldoende informatie beschikbaar was.

[76] In sommige gevallen was een persoon geïnterviewd voor meerdere registers. In een dergelijk geval is de gehele vragenlijst steeds per register doorlopen, en werd er dus één interview per register afgenomen.
[77] Bijlage VII en Bijlage V.

1.5 Afbakening en beperking van het onderzoek

Wijzigingen na afronding onderzoek

Het onderzoek is afgerond op 1 december 2024. Jurisprudentie en wijzigingen die daarna zijn doorgevoerd, zijn niet of slechts zeer beperkt meegenomen in het onderzoek.

In sommige gevallen heeft het interview met de beheerder en de (specifieke) vragen van de onderzoekers de beheerders ertoe bewogen om gesignaleerde onvolkomenheden na afloop van het interview aan te pakken.[78] Deze aanpassingen zijn niet gecontroleerd en hebben niet geleid tot een aanpassing van onze conclusies: het onderzoek reflecteert de stand van zaken op dat moment. Nadere aanpassingen zijn niet meegenomen. In de beleidsreactie op het rapport van de verschillende registers zal hier ongetwijfeld op worden teruggekomen.

Beperkte logging beperkt inzage effectiviteit register

Zoals aangegeven in de methodologie-paragraaf (1.4) is het noodzakelijk om te weten welke categorieën van afnemers het register daadwerkelijk raadplegen om na te kunnen gaan of het register ook daadwerkelijk wordt gebruikt door de beoogde doelgroepen.

Wanneer de beoogde doelgroepen het register niet raadplegen, is dit van invloed op de evenredigheid van de openbaarheid en met name de geschiktheid van het middel voor de openbaarheid van de persoonsgegevens.

Daarnaast is het in kaart brengen van *wie* het register daadwerkelijk raadpleegt ook van belang voor de beantwoording van de subsidiariteitsvraag. Immers, als blijkt dat een beperkte, af te bakenen groep de enige raadpleger van het register is, komt automatisch de vraag op waarom het register openbaar moet zijn en niet alleen tot deze groep beperkt kan worden.

Naast de beoogde doelgroep(en) die de registers van informatie voorzien, is het regelen van adequate logging ook relevant om andere (categorieën) afnemers te kunnen identificeren.[79] Het is namelijk inherent aan het houden van een openbaar register dat ook personen die, om redenen die geen verband houden met de

[78] Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 14 waarin een technische beperking van het aantal tekens was gesignaleerd: vrijwel direct na afloop van het interview werd dit aangekaart en de technische beperking is inmiddels opgelost.

[79] Dergelijke logging draagt op deze wijze ook bij aan het vervullen van de transparantieverplichtingen die op de verwerkingsverantwoordelijke rusten, zie met name artikelen 13(1)(3), 14(1)(e) en 15(1)(c) AVG over opgenomen verplichtingen om informatie omtrent de (categorieën) van ontvangers aan de betrokkene ter beschikking te stellen. Relevant in dit kader is echter ook de werking van artikel 47, eerste lid van de UAVG. Het onderzoek spitst zich echter niet toe op de rechten van de betrokkenen, en daarom wordt hier niet nader op ingegaan.

nagestreefde doelstelling van het openbare register, in staat worden gesteld om zich vrijelijk toegang tot de informatie uit het register te verschaffen.[80] Om te kunnen inventariseren wat de ernst van deze inmenging is, kan niet worden volstaan met een verwijzing naar het absolute aantal van raadplegingen in het register per jaar,[81] maar dient dit te kunnen worden uitgesplitst naar ten minste categorieën van ontvangers van informatie, zodat een ruwe inschatting kan worden gemaakt van de omvang van het rechtmatig en mogelijk onrechtmatig raadplegen van het register.[82] Hier ligt niet alleen een verantwoordelijkheid voor de afnemer, die zelf gebonden is aan het gegevensbeschermingsrecht. Wanneer de onrechtmatige raadplegingen van het register een dusdanige omvang hebben, zou dit ook reden kunnen zijn om de evenredigheid van de openbaarheid zelf ter discussie te stellen.

Nu in vrijwel alle gevallen raadplegers van de registers niet worden gevraagd zich op enigerlei wijze te identificeren, en logging beperkt is tot logging op IP-adres (als deze al plaatsvindt), is het dus moeilijk, zo niet onmogelijk gebleken om nader onderzoek te doen naar de belangen van de afnemers. In de oorspronkelijke opzet van het onderzoek was expliciet ruimte gelaten om ook afnemers te interviewen om zo hun beweegredenen te achterhalen. Dit is dus niet mogelijk gebleken.

1.6 Maatschappelijke relevantie van het onderzoek

Het onderzoek is in de eerste plaats relevant voor de wetgever en de verwerkingsverantwoordelijke(n) van de onderzochte registers. Daarnaast is het onderzoek relevant voor de verantwoordelijken en beheerders van andere openbare registers, aangezien het onderzoek een specifiek op openbare registers toegepast juridisch kader biedt aan de hand waarvan de eigen openbare register(s) getoetst kunnen worden op de verenigbaarheid met het gegevensbeschermingsrecht. Hier wordt slechts een ruwe inschatting gemaakt, omdat zonder specifieke uitvraag naar het belang van de afnemer, alleen afgaan op de hoedanigheid van de afnemer geen zekerheid kan bieden.[83]

Het onderzoek is eveneens relevant voor burgers over wie gegevens via de openbare registers beschikbaar zijn, omdat het in kaart brengt welke persoonsgegevens van hen ontsloten worden middels de te onderzoeken registers. Daarnaast kan het onderzoek aanleiding geven om deze wijze van ontsluiting aan te passen (door middel van het beperken of uitbreiden) en daarmee dus de eerder gesignaleerde risico's van openbare registers voor burgers te vergroten of verkleinen.[84]

[80] HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*), punt 42.
[81] Dergelijke vormen van logging werden in veel gevallen wel gevonden.
[82] Hier wordt slechts een ruwe inschatting gemaakt, omdat zonder specifieke uitvraag naar het belang van de afnemer, alleen afgaan op de hoedanigheid van de afnemer geen zekerheid kan bieden.
[83] Zie hiervoor hoofdstukken 2 en 15 in het bijzonder.
[84] Het kan ook zo zijn dat de openbaarheid onvoldoende tot wasdom komt in de praktijk wat zou kunnen leiden tot een vergroting van de toegankelijkheid. Dit kan dan een gerechtvaardigd negatief effect hebben op de risico's voor de betrokkene.

Niet alleen voor de burger als betrokkene, maar ook voor burgers, bedrijven of (overheids)organisaties als afnemer van informatie uit de openbare registers kan het onderzoek relevant zijn. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de groep(en) die de wetgever voor ogen had bij het instellen van het register, en de groep burgers, bedrijven, instellingen of (overheids)organisaties die het register wellicht voor andere doelstellingen gebruiken. De uitkomsten van het onderzoek zijn ook voor hen relevant, nu deze aanleiding kunnen geven om de openbaarheid van het register te herzien, en/of de wijze van toegang tot het register kunnen beïnvloeden. De vraag is daarmee of zij op eenzelfde soort wijze toegang zouden moeten blijven behouden tot de registers of dat daarin verandering zou moeten komen. Gelet op de ontwikkelingen in de technologie kan daarbij ook aan de ontwikkelaars van AI-systemen worden gedacht, die bijvoorbeeld hun systemen (zouden willen) trainen op basis van informatie beschikbaar in de openbare registers.

1.7 Onderzoekers en begeleidingscommissie

De onderzoeksvraagstelling vraagt om zowel een brede als een diepgaande analyse. In het onderzoeksteam is daarom een breed spectrum hoogwaardige kennis verzameld, op het gebied van het gegevensbeschermingsrecht én op de deelterreinen waar de verschillende openbare registers betrekking op hebben. Het onderzoek werd geleid door prof. mr. Anna Berlee en gecoördineerd door mr. dr. Sien Devriendt. In Bijlage XIX zijn de cv's van alle betrokken onderzoekers opgenomen. De namen van de onderzoekers zijn hieronder opgenomen.

- **prof. mr. A. Berlee**, hoogleraar Gegevensbescherming en Privacyrecht aan de Open Universiteit.
- **dr. S. Devriendt**, universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit.
- **dr. F.M.J. van den Broek**, universitair docent informatica aan de Open Universiteit.
- **dr. M.L.H. Reumers**, universitair hoofddocent privaatrecht Open Universiteit.
- **dr. N.F.H. Schnabl**, universitair docent bij de sectie Staatsrecht en Encyclopedie aan de Open Universiteit.
- **dr. D. Venema,** universitair docent rechtswetenschappen bij de Open Universiteit.
- **dr. M. Visser** universitair docent straf(proces)recht en onderzoeker op het gebied van deskundigen en deskundigenbewijs bij de Open Universiteit.

Daarnaast hebben de volgende personen meegewerkt aan de totstandkoming van het onderzoek: dr. Laura Drechsler, dr. René Mahieu, Karen van der Schaaf, mr. Mirella Peereboom-van Drunick en Astrid van Duijn.

Er is ook een begeleidingscommissie ingesteld. De voorzitter van de begeleidings-commissie was prof. dr. Anne Meuwese en vanuit het WODC trad mr. Corine van

Ginkel op als projectbegeleider. De samenstelling van de begeleidingscommissie is hieronder opgenomen.

- **prof. dr. A.C.M. Meuwese**, hoogleraar Public Law & Governance of Artificial Intelligence (AI) aan de Universiteit Leiden. Zij is tevens de voorzitter van de begeleidingscommissie.
- **mr. E.C. van Ginkel**, projectbegeleider voor de afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek (EWB) bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
- **dr. M.R. Koot, MSc.**, Principal Security Specialist bij Secura.
- **mr. dr. H.D. Ploeger**, universitair hoofddocent Critical (Open) Data Studies bij de Faculteit Bouwkunde, afdeling Urbanism van de Technische Universiteit Delft.
- **mr. P. Popal**, senior onderzoeker en wetgevingsadviseur recht en technologie bij de afdeling Strategie van de Raad voor de Rechtspraak. Zij verving per maart 2025 Jos Smits.
- **drs. J. Smits,** strategisch adviseur ICT van de Raad voor de rechtspraak en bestuurders van de Rechtspraak. Hij is per maart 2025 vervangen door Parnian Popal.
- **mr. drs. P.M. Verhaak**, Chief Privacy Officer van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Hoofdstuk 2 – Toetsingskader

2.1 Inleiding

Dit algemene deel bevat een uiteenzetting van het toetsingskader dat zal worden toegepast bij de beoordeling van de specifieke registers. Het toetsingskader is opgesteld aan de hand van de juridisch dogmatische methode van rechtswetenschappen en bevat een studie van (internationale) literatuur, wetgeving en parlementaire geschiedenis, overheidsdocumenten en met name jurisprudentie van zowel het Hof van Justitie als het EHRM waaruit het toetsingskader voortvloeit.

Allereerst gaan we in op de vraag of een openbaar register *überhaupt* te verenigen is met het gegevensbeschermingsrecht. Immers, het openbaar maken van persoonsgegevens via een register dat raadpleegbaar is door eenieder, staat op gespannen voet met meerdere kernbeginselen van het gegevensbeschermingsrecht, in het bijzonder de beginselen van doelbinding[1] en minimale gegevensverwerking.[2]

Vervolgens wordt het toetsingskader uiteengezet en nader uitgewerkt in de specifieke elementen en de daarbij behorende vragen die per te onderzoeken register moeten worden beantwoord.

2.2 Openbaarheid niet per definitie verboden

Het Hof van Justitie heeft meermaals aangegeven dat geen van de bepalingen uit de AVG 'er op algemene en absolute wijze aan in de weg staat dat een overheidsinstantie krachtens een nationale wettelijke regeling gemachtigd of zelfs verplicht is om persoonsgegevens te verstrekken aan personen die erom verzoeken'.[3] Het houden van

[1] Het doelbindingsbeginsel, vervat in artikel 5 lid 1 aanhef en onder b) AVG, vereist dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld en vervolgens niet verder mogen worden verwerkt op een met die doeleinden onverenigbare wijze. Inherent aan het verzamelen van persoonsgegevens om ze vervolgens aan eenieder beschikbaar te stellen is dat het doel van de verwerking niet specifiek is. Zie in dit kader ook HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, punt 42 (*Luxembourg Business Registers*). Zie ook EHRM [Grote Kamer] 9 maart 2023, 36345/16 (*CASE OF L.B. v. HUNGARY*), punt 135.

[2] Het beginsel van minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5 lid 1 aanhef en onder c), vereist dat de persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend zijn en beperkt te blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit staat daarmee ook op gespannen voet, nu het verstrekken van de gegevens aan eenieder die daarom vraagt met zich meebrengt dat niet kan worden voldaan aan het vereist dat de gegevensverwerking beperkt blijft tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden. Iedereen, ongeacht of het belang gerechtvaardigd is of niet, kan de persoonsgegevens raadplegen.

[3] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 103 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*). Zie ook EHRM [Grote Kamer] 9 maart 2023, 36345/16 (*CASE OF L.B. v. HUNGARY*), punt 128.

een openbaar register is dus niet per definitie verboden.[4] Dit komt overeen met de conclusie dat het fundamentele recht op gegevensbescherming niet een absoluut recht is, 'maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen'.[5]

Het enkele beschikbaar stellen van persoonsgegevens aan derden vormt echter wel een inmenging in de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Het is voor die constatering niet relevant of het gaat om gevoelige of niet gevoelige gegevens en ook niet of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden.[6] Dat kan wel de ernst van de inmenging beïnvloeden, maar niet de vraag of er een inmenging plaats heeft gevonden. Het houden van een openbaar register *an sich* waarmee persoonsgegevens openbaar gemaakt worden is dus een inmenging die getoetst moet worden aan deze grondrechten en de uitwerking daarvan in de AVG.[7]

2.3 Toetsingskader

Het toetsingskader dat wordt gebruikt om ieder register aan te toetsen is het kader zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie, aangevuld waar nodig met de vereisten die mogelijk voortvloeien uit de toepassing van artikel 10 Gw,[8] waarin het recht op bescherming van persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken is beschermd. Aangezien het houden van een openbaar register een inmenging vormt in de bescherming van persoonsgegevens zoals gewaarborgd in artikel 8 Handvest, toetst het Hof – wanneer de openbaarheid voortvloeit uit het Unierecht – veelal direct

[4] Dit wijkt af van het standpunt van de Autoriteit Persoonsgegevens. De toezichthouder lijkt te suggereren dat openbare registers volgens de definitie gehanteerd in dit onderzoek (zie Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.1) niet zouden kunnen bestaan. 'De hoofdregel ten aanzien van de toegang tot een dergelijk openbaar register is dat toegang is beperkt tot belanghebbenden. Dat betekent ook dat iedereen die toegang wenst tot zo'n register in beginsel dient aan te tonen dat hij een specifiek belang heeft bij het verkrijgen van die gegevens' (Brief Autoriteit Persoonsgegevens d.d. 28 maart 2023, 'Openbare registers' aan de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, z2022-06787). Deze stelling lijkt het bestaan van openbare registers zonder dergelijke (individuele voorafgaande) belangenafweging categorisch af te wijzen. Voor zover dat het geval is, vindt dit uitgangspunt dus geen steun in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

[5] Overweging 4 bij de AVG. Zie ook HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punt 105 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*). Zie voor gelijke strekking het EHRM [Grote Kamer] 9 maart 2023, 36345/16 (*CASE OF L.B. v. HUNGARY*), punt 128.

[6] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punt 39 (*Luxembourg Business Registers*). Zie ook HvJ EU 20 mei 2003, C-465/00 punten 73-75 en 87-89 (*Österreichischer Rundfunk and Others*); HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 punten 56-58 (*Volker und Markus Schecke and Eifert*); HvJ EU 2 oktober 2018, C-207/16 punten 48 en 51 (*Ministerio Fiscal*); HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18 punt 124 (*Commission v Hungary (Transparency of associations)*). Zie voor gelijke strekking ook EHRM [Grote Kamer] 9 maart 2023, 36345/16 (*CASE OF L.B. v. HUNGARY*), punt 135.

[7] Dit laatste alleen voor zover de oorsprong van de openbaarheid niet is gelegen in EU regelgeving die op gelijke voet staat met de AVG. Zie verder paragraaf 2.3.

[8] Zie nader paragraaf 2.4.

aan de vereisten van artikel 52 lid 1 Handvest.[9] Indien het persoonsgegevens betreft die op grond van nationaal recht zijn geopenbaard, toetst het Hof via de band van artikel 6 lid 3 AVG eveneens aan de vereisten van artikel 52 lid 1 Handvest.[10]

Dit houdt in dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens moet voldoen aan de volgende cumulatieve vereisten, wil deze in overeenstemming zijn met het gegevensbeschermingsrecht:

1. De openbaarheid van het register moet voorzienbaar en voorspelbaar zijn op grond van de wet.
2. Daarnaast vereist de evenredigheid van maatregelen waaruit een inmenging op de bescherming van persoonsgegevens voortvloeit, dat zij passend, noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel zijn.[11] Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel dient de openbaarheid van het register dus:
    a. te beantwoorden aan een (door de Unie) erkende doelstelling van algemeen belang. De openbaarheid dient daarvoor een passend/geschikt middel te zijn.
    b. strikt noodzakelijk te zijn. Dit houdt een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets in.

Deze onderdelen worden hieronder nader uiteengezet.

2.3.1 Voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet

Het eerste vereiste is dat de openbaarheid van het register voorzienbaar en voorspelbaar moet zijn op grond van de wet. Het voorzienbaarheidscriterium wordt nader ingevuld door het vereiste dat de openbaarheid uit de wet moet blijken.

2.3.1.1 Bij wet

Artikel 52 lid 1 Hv vereist dat een beperking op de uitoefening van het recht op de bescherming van persoonsgegevens, zoals in het Handvest erkend, enkel kan worden gesteld 'bij wet'. [12]

Het gaat hier om een soortgelijke uitleg die wordt gegeven aan de beperkingsvoorwaarde zoals we die kennen uit artikel 8 lid 2 EVRM door het Europees Hof voor de

[9] Dit is niet altijd het geval en hangt af van de onderlinge verhouding van de regelgeving, zie bijvoorbeeld HvJ EU 9 november 2023, C-319/22 (*Gesamtverband Autoteile-Handel (Accès aux informations sur les véhicules)*).
[10] Vgl. HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*); HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*).
[11] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 70 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*); HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punt 63 (*Luxembourg Business Registers*).
[12] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 72 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

Rechten van de Mens (EHRM). Het hoeft hierbij niet te gaan om een wet in formele zin, maar elk algemeen verbindend voorschrift of zelfs 'rechtersrecht' kan onder omstandigheden voldoende zijn voor het rechtvaardigen van een inmenging.[13] Daarmee wijken de internationaal geborgde grondrechten af van de uitleg die moet worden gegeven aan de mogelijkheid tot het inperken van het in artikel 10 Grondwet geborgde recht op de bescherming van persoonsgegevens die eveneens de persoonlijke levenssfeer raakt.

De betekenis van artikel 10 Gw is beperkt in verhouding tot de internationaal gewaarborgde grondrechten,[14] maar niet volledig uitgespeeld. Hoewel de reikwijdte van artikel 10 Gw beperkt is tot de verwerking van persoonsgegevens die de privacy raken,[15] is de Grondwet 'strenger' dan de internationaal gewaarborgde grondrechten op de bescherming van persoonsgegevens wanneer dat het geval is. In artikel 10 lid 2 Gw staat namelijk: 'De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens'. Dit vereist een wet in formele zin.[16]

De internationaal gewaarborgde grondrechten die van toepassing zijn op de bescherming van persoonsgegevens stellen niet een dergelijke eis, en een dergelijk vereiste zien we ook niet terug in de AVG. In de considerans bij de AVG is juist opgenomen dat wanneer er naar een rechtsgrond of wetgevingsmaatregel wordt verwezen, dit niet noodzakelijkerwijs vereist dat het gaat om een wet in formele zin, zolang maar aan de kwaliteitsvereisten van artikel 6 lid 3 AVG wordt voldaan.[17] De grondwettelijke orde van de lidstaat zelf mag wel een dergelijk vereiste stellen. Dat is dus het geval in Nederland voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken.[18]

Wanneer het gaat om de verwerking van persoonsgegevens door middel van een openbaar register is het dus ook van belang om te achterhalen of de gegevensverwerking tevens de persoonlijke levenssfeer raakt van de betrokkene. Wanneer dit het geval is, kunnen er zwaardere vereisten gesteld worden aan de rechtsgrond waaruit deze openbaarheid blijkt, op grond van artikel 10 Grondwet.

---

[13] Kranenborg & Verhey 2024, p. 43. Zie ook HvJ EU 12 september 2024, in gevoegde zaken C-18/22 en c-17/22, *JBP* 2024/119, m.nt. A. Berlee (*HTB Neunte Immobilien Portfolio*), punt 71.
[14] Kranenborg & Verheij 2024, p. 17.
[15] Staatscommissie Grondwet 2010, p. 81.
[16] Er staat namelijk niet 'bij of krachtens de wet' waarmee een delegatiegrondslag wordt gecreëerd om bij lagere regelgeving, zoals een amvb, hierin te voorzien. Voorstellen van de Staatscommissie Grondwet 2010 om de bescherming van het grondrecht meer in overeenstemming te brengen met de reikwijdte van de grondrechtenbescherming op internationaal niveau, inclusief de vereisten waaraan de uitzonderingen aan moet voldoen, hebben het vooralsnog niet gehaald. Zie de voorstellen Staatscommissie Grondwet 2010, p. 80-82.
[17] Zie nader paragraaf 2.3.
[18] Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van de Afdeling advisering in het kader van de eerdere voorstellen voor een Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, *Kamerstukken I* 2021/22, 35447, H, p. 2.

Zoals aangegeven geldt dit evenwel niet als het gaat om de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan zowel artikel 6 lid 3 AVG als aan artikel 52 lid 1 Hv. Iedere verwerking van persoonsgegevens, dus ook de openbaarmaking daarvan middels een openbaar register, moet – wanneer deze verwerking binnen het materiële en territoriale toepassingsbereik van de AVG valt – in overeenstemming zijn met de kernbeginselen van het gegevensbeschermingsrecht.[19]

Een van de kernbeginselen is dat iedere verwerking van persoonsgegevens rechtmatig moet zijn; dit zien we ook terug in artikel 8 lid 2 Hv. Het rechtmatigheidsbeginsel is in de AVG onder meer uitgewerkt in artikel 6 AVG, waarin een limitatieve lijst van grondslagen voor de gegevensverwerking staan.[20] Het gaat hier kort gezegd om (a) toestemming van de betrokkene, (b) noodzakelijkheid voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, (c) wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, (d) het beschermen van de vitale belangen van de betrokkene of een derde, (e) de vervulling van een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, (f) de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of een derde.

Relevant in het kader van dit onderzoek zijn de c- en e-grondslag, wettelijke verplichting en vervulling van een taak van algemeen belang.[21] Het openbaar maken van persoonsgegevens via een openbaar register is gestoeld op een van deze twee grondslagen. In beide gevallen is de rechtsgrond daarvan te vinden in Unierecht of het recht van een lidstaat.

Artikel 6 lid 3 AVG stelt nadere voorwaarden aan de rechtsgrond waaruit de verplichting voortvloeit (artikel 6 lid 1 sub c) AVG) of waarin de publieke taak is vastgelegd (artikel 6 lid 1 sub e) AVG).[22]

> **Artikel 6 lid 3 AVG**
>
> De rechtsgrond voor de in lid 1, punten c) en e), bedoelde verwerking moet worden vastgesteld bij:
>
> a) Unierecht; of
>
> b) lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.

[19] Artikel 5 AVG.
[20] Verder spelen ook artikelen 7 t/m 11 AVG een belangrijke rol bij de invulling van het rechtmatigheids-beginsel, zie HvJ EU 4 mei 2023, C-60/22 (*Bundesrepublik Deutschland*), punt 56-58.
[21] Zie bijvoorbeeld overweging 73 bij de AVG.
[22] Zie ook HvJ EU 9 november 2023, C-319/22 (*Gesamtverband Autoteile-Handel (Accès aux informations sur les véhicules)*), punt 53-55, HvJ EU 12 september 2024, gevoegde zaken C-17/22 en C-18/22 (*HTB Neunte Immobilien Portfolio*), punt 57, HvJ EU 4 juli 2023, C-252/21 (*Meta Platforms and Others (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)*), punt 128.

> Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld of is met betrekking tot de in lid 1, punt e), bedoelde verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. Die rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de types verwerkte gegevens; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking, zoals die voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX. Het Unierecht of het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en moet evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.

De bewoordingen van artikel 6 lid 3 AVG komen deels overeen met de bewoordingen van artikel 52 lid 1 Hv. Het Hof van Justitie heeft eveneens meermaals aangegeven dat uitleg aan artikel 6 lid 3 AVG moet worden gegeven in het licht van artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest.[23]

De rechtsgrond die als basis dient voor het houden van een openbaar register hoeft dus op grond van de AVG niet een wet in formele zin te zijn,[24] tenzij dit op grond van artikel 10 lid 2 Gw vereist is. Er worden echter wel kwaliteitseisen aan de rechtsgrond gesteld. Zo moet de rechtsgrond of wetgevingsmaatregel duidelijk en nauwkeurig zijn, en moet de toepassing daarvan voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM.[25]

Artikel 6 lid 3 AVG bepaalt ook dat het doel van de openbaarheid uit de wet moet blijken. Het doel van de openbaarheid moet worden onderscheiden van het doel van de registratie van de persoonsgegevens.[26] Het gaat hier dus om de omschrijving van de *reden* waarom de persoonsgegevens openbaar moeten zijn, niet om het feit dat ze openbaar moeten zijn.

2.3.2 De openbaarheid moet voorzienbaar en voorspelbaar zijn

Het vereiste van voorzienbaarheid en voorspelbare toepassing komt in het geval van openbare registers onder meer tot uitdrukking bij de uiteenzetting van de persoons-gegevens die geopenbaard worden. De rechtsgrond waaruit de openbaarheid

[23] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 69 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[24] Overweging 41 bij de AVG.
[25] HvJ EU 12 september 2024, in gevoegde zaken C-18/22 en c-17/22 punt 68 (*HTB Neunte Immobilien Portfolio*). Zie ook overweging 41 bij de AVG. Zie het standaard arrest EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*).
[26] Dit gaat niet altijd goed, zie ook bijvoorbeeld de opmerkingen van A-G Medina in A-G Medina 30 mei 2024, C-200/23, punten 17 en 38. (*Agentsia po vpisvaniyata*).

voortvloeit moet voldoende duidelijk maken *welke* persoonsgegevens openbaar gemaakt worden. Dit moet 'met voldoende precisie' daaruit blijken.[27]

De AVG vereist echter expliciet niet dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving bestaat: wetgeving die als basis fungeert voor meerdere verwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang, is voldoende.[28] Vereist is echter wel dat er duidelijkheid bestaat over welke (categorieën) persoonsgegevens onder welke voorwaarden openbaar worden gemaakt. Er moet dus op enige manier duidelijk zijn wat voor verwerkingen gaan plaatsvinden.[29]

Dit betekent ook dat dit uit de wet moet volgen. Het kan niet zo zijn dat specifieke zaken zijn geregeld in een regelement dat niet berust op een wettelijke grondslag.[30]

Het Hof van Justitie lijkt niet toe te staan dat Uniewetgeving een regeling treft voor het openbaar maken van persoonsgegevens en daarbij een niet-limitatieve lijst van persoonsgegevens geeft die kan worden aangevuld door de lidstaten. Het gebruik van bewoordingen als 'ten minste', gevolgd door een lijst persoonsgegevens die in ieder geval openbaar gemaakt worden, voldoet niet aan het vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid.[31] Het is belangrijk hier in ogenschouw te nemen dat het ging om een niet-limitatieve opsomming in Unierecht. Een delegatiegrondslag in het Nederlandse recht waarbij via een amvb een specifieke lijst van persoonsgegevens uitgebreid kan worden, stuit op minder bezwaren.[32]

Om de voorzienbaarheid en voorspelbaarheid van de openbaarheid te toetsen worden daarom per register de volgende vragen gesteld:

1. Wat is de wettelijke grondslag van de openbaarheid van het register?[33]
2. Stelt de wet of regeling voorwaarden of beperkingen ten aanzien van de toegang tot de persoonsgegevens, in termen van doel, noodzaak, belang, etc.?[34]

---

[27] *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 851, nr. 3, p. 36. Autoriteit Persoonsgegevens 2019, p. 5.
[28] Overweging 45 bij de AVG. Zie in dit kader ook HR 3 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1814 (BKR grondslag), r.o. 3.1.5. en ABRvS 20 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420 (*Afvalpas*), r.o. 10.
[29] Zie ook Reijneveld, *NTBR* 2021, p. 94.
[30] HR 3 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1814 (BKR grondslag), r.o. 3.1.5.
[31] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punten 81-82 (*Luxembourg Business Registers*).
[32] Berlee 2022, p. 9.
[33] Artikel 6 lid 1 sub c) en e) jo. lid 3 AVG zoals geïnterpreteerd in het licht van artikel 8 lid 2 en art. 52 lid 1 Hv. Er zal hier een zekere overlap bestaan met vraag 4 onder de doelstelling van algemeen belang en vraag 1 van de subsidiariteitsvraag.
[34] Deze vraag moet hier al worden beantwoord omdat wanneer dit voor alle in het register opgenomen persoonsgegevens zo is, het register weliswaar een openbaar register is maar niet een die persoonsgegevens openbaart en daarmee niet nader onderzoek vereist. Het gaat hier nog niet om afschermingsmogelijkheden bijvoorbeeld. Dat is een ander uitgangspunt dan hetgeen hier aan de orde komt. Bij dit

Het gaat hier met name om de vraag of de wet stelt dat toegang tot een bepaald deel van het register openbaar is, of dat de toegankelijkheid beperkt is tot:

- personen in een bepaalde *hoedanigheid* (advocaat, notaris, curator, journalist, etc.);
- personen die een bepaald specifiek *doel* vereisen waarvoor de informatie opgevraagd mag worden, of een doel uitsluiten. Van belang in dat geval is dan de vraag hoe dit wordt uitgevraagd dan wel getoetst;
- personen die een bepaald *belang* bij de informatie kunnen aantonen. Dit impliceert voorafgaande toetsing.

3. Is de wettelijke grondslag van de openbaarheid van oorsprong Nederlands of Europees?[35]
4. Blijkt uit die, of een andere, wettelijke grondslag welke persoonsgegevens openbaar gemaakt worden?[36]
5. Is er sinds het van toepassing zijn van de AVG een wijziging geweest in de persoonsgegevens die geraadpleegd of opgevraagd kunnen worden?

2.3.3 Openbaarheid beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang

De openbaarheid moet voorts beantwoorden aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.[37] Ook dit vereiste impliceert dat het kan worden opgesplitst in twee elementen. De openbaarheid moet ten dienste zijn van (1) een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, én (2) de openbaarheid moet daar ook een geschikt middel voor zijn.

2.3.3.1 Een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen

Verschillende soorten openbare register zijn al getoetst door het Hof van Justitie, waarbij de volgende doelstellingen van algemeen belang zijn geaccepteerd:

onderdeel gaat het meer om de categorische uitsluiting, of beperking van bepaalde persoonsgegevens van toegang omwille van bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer van (alle) betrokkenen en niet een specifiek persoon.

[35] Deze vraag is van belang omdat het toetsingskader anders is naar gelang het antwoord op deze vraag. Zie paragraaf 2.3. Het is van belang op te merken dat dit per (categorie) persoonsgegeven in een register kan verschillen, zie Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.1 inzake de definitie 'openbaar register'.

[36] Zoals aangegeven in het algemene kader is niet vereist dat voor ieder persoonsgegeven een aparte rechtsgrond moet bestaan die expliciet maakt dat deze gegevens geopenbaard mogen/moeten worden. Dit neemt niet weg dat voor iedere openbaar gemaakt persoonsgegeven dit terug te voeren moet zijn op een rechtsgrond.

[37] Op grond van artikel 52 lid 1 Hv jo artikel 5 lid 1 sub b) en c) AVG.

1) doelstellingen die erin 'bestaan de waarborgen op het gebied van integriteit en onpartijdigheid van besluitvormers van de openbare sector te versterken, belangenconflicten te voorkomen en corruptie in de openbare sector te bestrijden, zijn zij ontegenzeglijk van algemeen belang en bijgevolg gerechtvaardigd';[38]
2) 'het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen door via een grotere transparantie een omgeving te creëren die minder gemakkelijk daartoe kan worden gebruikt';[39]
3) ter versterking van het beginsel van openheid/transparantie, opdat 'een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk [wordt gemaakt] en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie waarborgt ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem';[40]
4) het verhogen van de verkeersveiligheid;[41] en
5) het verbeteren van de informatievoorziening aan zowel schuldeisers als de betrokken rechtbanken in het kader van een insolventieprocedure.[42]

Het Hof heeft in *Commissie tegen Hongarije* aangegeven dat de Hongaarse transparantiewet, die maatschappelijke organisaties verplichtte om zich te registreren en als 'organisatie die buitenlandse steun ontvangt' te presenteren, niet gerechtvaardigd kon worden op basis van een doelstelling van algemeen belang.[43]
De bescherming van 'alle derde-belanghebbenden' is in het kader van informatie uit het handelsregister betreffende bepaalde informatie over faillissementen uit het verleden ook al eens getoetst door het Hof, en voldeed ook.[44]

2.3.3.2 Is openbaarheid geschikt om het doel te bereiken?

Het middel moet daadwerkelijk beantwoorden aan de doelstelling van algemeen belang. Oftewel: het openbaar maken van de persoonsgegevens moet een geschikt middel zijn voor het verwezenlijken van het doel. Het moet daaraan een bijdrage kunnen leveren en passend zijn.

In de AVG zien we dit ook terug in het beginsel van de minimale gegevensverwerking, ook wel dataminimalisatie genoemd. Artikel 5 lid 1 onder c) AVG vereist dat de verwerking van persoonsgegevens 'toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot

[38] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*), p. punt 75.
[39] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punten 55-62 (*Luxembourg Business Registers*).
[40] HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 punt 68 (*Volker und Markus Schecke and Eifert*).
[41] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 108 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[42] HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22, punt 96 (*SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette)*).
[43] HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18 punten 86, 96 en 140 (*Commission v Hungary (Transparency of associations)*).
[44] HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 punt 51 (*Manni*). Zie in dit kader ook expliciet artikel 44 lid 2 onder g) EEG-Verdrag.

wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt'. Het element van de geschiktheid of passendheid van het middel van openbaarheid zien we dan terug in het vereiste dat de persoonsgegevens 'ter zake dienend' moeten zijn.[45]
In veel van de hierboven genoemde al getoetste belangen kan het openbaar maken van persoonsgegevens daaraan bijdragen. Met name de gevallen waarin de openbaarheid een doel heeft waarbij de transparantie verhogen een belangrijk middel is, is de openbaarheid in veel gevallen een geschikt middel.[46]

Dit is echter niet altijd het geval. Zo was het in de *Letse strafpunten*-zaak twijfelachtig hoe de openbaarheid van het aantal strafpunten dat een bestuurder had opgelopen kon bijdragen aan het verhogen van de verkeersveiligheid.[47]

De geschiktheid kan ook worden ondermijnd doordat de toegankelijkheid van het register te veel beperkt wordt. De A-G in de *Letse strafpunten*-zaak merkte op dat wanneer de publicatie een afschrikwekkend effect moet hebben, de vraag naar de toegankelijkheid van de informatie van belang is. 'Hoe moeilijker het is om deze gegevens te verkrijgen, hoe minder afschrikkend de bekendmakingsregeling zal zijn, aangezien andere, moeilijk voorspelbare factoren zullen bepalen of die gegevens voor het publiek beschikbaar zullen worden gemaakt.'[48]

De geschiktheid kan ook worden beperkt door een register dat onvolledig is of te zeer vervuild is.[49] Wanneer bijvoorbeeld de registratie niet verplicht is, dan zal uit het register niet kunnen worden afgeleid dat iets of iemand *niet* een bepaalde kwaliteit of vermogen(sobject) bezit. Terwijl wanneer de registratie en daaropvolgende openbaarheid wel verplicht is, zelfs het niet geregistreerd staan iets kan zeggen over een bepaalde (juridische) situatie.[50] Wanneer een register te zeer vervuild is, kan dit de betrouwbaarheid van het register ondermijnen, wat ook zijn weerslag kan hebben op de geschiktheid van de openbaarheid als middel ter verwezenlijking van het doel.

De geschiktheid kan voorts in twijfel worden getrokken wanneer er (vrijwel) geen gebruik wordt gemaakt van het openbare register.

Om te toetsen of de openbaarheid beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen worden daarom per register de volgende vragen gesteld:

---

[45] Kranenborg & Verheij 2024, p. 171.
[46] Zie bijvoorbeeld; HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punten 82-84 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*); HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punt 67 (*Luxembourg Business Registers*).
[47] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 114 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[48] AG Szpunar 17 december 2020, C-439/19, punt 115 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[49] Boissevain, *MvV* 2024, afl. 7 & 8. Zie uitgebreid ook Ploeger 2023, p. 181-190.
[50] Denk aan het afschrift dat uit het curatele- en bewindsregister kan worden opgevraagd, namelijk dat iemand daarin niet is ingeschreven.

1. Wat is de wettelijke omschrijving van het doel van algemeen belang van het register?
2. Is dit een (door de Unie) erkende doelstelling van algemeen belang of vereist de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen dit?
3. Draagt de openbaarheid van de specifieke persoonsgegevens bij aan dat doel?
4. Wat is de beoogde doelgroep voor de derdenwerking van de in het register opgenomen rechtsfeiten?[51]
5. Hoe vaak, door wie (welke categorieën) en, voor zover mogelijk te achterhalen, waarom worden welke gegevens uit het register geraadpleegd of opgevraagd in de praktijk? Zijn daar veranderingen in waar te nemen over de afgelopen vijf jaar?[52]
6. Maakt de door de wetgever beoogde doelgroep van de informatie in het register ook gebruik van het openbaar register? Zo ja, is dit omdat zij dat wettelijk verplicht is of om een andere reden?

2.3.4 Noodzakelijk en evenredig

Vervolgens moet worden gekeken of de openbaarheid wel in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Hiervoor dient de ernst van de inmenging op de fundamentele rechten die de openbaarheid met zich meebrengt te worden onderzocht. Dit houdt een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets in.

2.3.4.1 Subsidiariteitsvereiste

Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen voor de verwezenlijking van de rechtmatig nagestreefde doelstellingen, moet de maatregel worden gekozen die het minst belastend is (subsidiariteit).[53] In het geval van openbare registers betekent dit dus concreet dat wanneer bijvoorbeeld de registratie en inzage in het register door een beperkte afgebakende groep ook een geschikt middel is om het doel te verwezenlijken, dat dan de openbaarheid van het register niet subsidiair zal zijn, ook al kan het ingewikkeld zijn een dergelijke afgebakende groep te bepalen.[54]

Dit betekent eveneens dat moet worden gekeken naar het feit of er geen redelijke alternatieven zijn voor de openbaarheid,[55] en of er niet al andere maatregelen bestaan

[51] Van belang hier is, of het mogelijk is om de beoogde doelgroep voor de in het register opgenomen (rechts)feiten af te bakenen.
[52] De vijf jaar sluit aan bij het van toepassing worden van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in mei 2018.
[53] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 40 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*). HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, punt 64 (*Luxembourg Business Registers*).
[54] HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, punt 72 (*Luxembourg Business Registers*).
[55] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punt 111 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).

om het doel van de wetgeving te bewerkstelligen.[56] Dit brengt echter niet met zich mee dat iedere verwerking die de verwerkingsverantwoordelijke voorstaat tegengehouden kan worden, omdat de verwerking mogelijk plaats kan vinden op een minder verregaande manier. Te allen tijde houdt dit een afweging van alternatieven en belangen in.[57]

Om te toetsen of de openbaarheid subsidiair is worden daarom per register de volgende vragen gesteld:

1. Wat is de beoogde doelgroep die het register raadpleegt en is het redelijkerwijs mogelijk deze doelgroep af te bakenen en de toegang tot het register daartoe te beperken?[58]
2. Zijn er andere plaatsen waar deze persoonsgegevens voor de beoogde doelgroepen redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kunnen worden geraadpleegd?[59]
3. Zijn er redelijkerwijs (privacybeschermende) maatregelen te nemen die de openbaarheid beperken op een wijze die ervoor zorgt dat het register nog altijd op een even doeltreffende wijze de doelstellingen van algemeen belang kan bereiken?[60]

2.3.4.2 Proportionaliteitsvereiste

Daarnaast moet de openbaarheid worden getoetst aan het in artikel 5 lid 1 onder c) AVG neergelegde beginsel van 'minimale gegevensverwerking' dat vereist dat de persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend moeten zijn en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.[61] Het gaat hier in wezen om de vraag of de persoonsgegevens die worden verwerkt voldoende zijn (toereikend zijn) om het gestelde doel op de juiste manier te kunnen vervullen; dat de persoonsgegevens ook daadwerkelijk relevant zijn in het kader van het doel (ter zake dienend)[62] en dat voor het bereiken van het doel zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt.[63] Oftewel, dat de hoeveelheid persoonsgegevens niet bovenmatig is (beperkt tot wat noodzakelijk is). In het licht van het Handvest houdt dit in dat moet

[56] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, punt 86 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[57] ABRvS 30 juni 2021, 201906880/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:1420 (*Afvalpas*), r.o. 11 en 14.
[58] Deze vraag is relevant voor de beantwoording van de hierop volgende vraag, maar is ook al eerder aan bod gekomen bij de toetsing van de geschiktheid van het middel van openbaarheid.
[59] Indien deze vraag positief wordt beantwoord, komt de subsidiariteit van de openbaarheid onder spanning te staan.
[60] Is het redelijkerwijs mogelijk om andere geïnventariseerde privacybeschermende maatregelen op dit register toe te passen die kunnen worden, of al worden, toegepast? Zie hiervoor met name Hoofdstuk 15 waarin de verschillende maatregelen zijn geïnventariseerd.
[61] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 93 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[62] Zie hierboven ook het onderdeel over de geschiktheid van het middel.
[63] Zie ook overweging 51 bij de AVG.

worden gekeken naar de ernst van de inmenging die de openbaarheid van de persoonsgegevens met zich meebrengt.

Vervolgens moet worden nagegaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst (proportionaliteit).[64] Bij deze beoordeling moet vervolgens ook rekening worden gehouden met alle juridische en feitelijke gegevens die specifiek zijn voor de context waarin het 'probleem' speelt dat moet worden opgelost met de openbaarheid van de persoonsgegevens. Hierbij is de omvang van het probleem in de lidstaat of de Unie ook van belang, alsook de aard van de informatie in kwestie en relevante overwegingen met betrekking tot de persoon over wie gegevens worden geregistreerd en hoe de positie van deze persoon zich verhoudt tot de hiervoor genoemde punten.[65] In het kader van corruptiebestrijding bijvoorbeeld moet rekening worden gehouden met het belang van de door de opgaveplichtige verrichte taken, met name zijn hiërarchische positie, de omvang van de hem in voorkomend geval toegekende bestuurlijke bevoegdheden en de bevoegdheden waarover hij beschikt om overheidsmiddelen in te zetten en te beheren. Waar het gaat om de openbaarmaking van strafpunten die bestuurders hebben opgelopen door hun gedrag in het verkeer, brengt dit ook met zich mee dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de veelplegers met kwade opzet en de incidentele overtreder.[66]

Van belang voor de toetsing van de ernst van de inmenging moet dus ook worden gekeken naar de aard van de persoonsgegevens die worden geopenbaard. Hierbij geldt de stelregel: hoe gevoeliger de persoonsgegevens, des te ernstiger de inmenging.[67] Persoonsgegevens die door hun aard bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden, verdienen bijvoorbeeld specifieke bescherming, aangezien de context van de verwerking ervan significante risico's kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden.[68] De AVG geeft enige indicatie van de gevoeligheid van persoonsgegevens, doordat deze bijzondere categorieën van persoonsgegevens kwalificeert in artikel 9 lid 1 AVG.[69]

Soms kan echter uit het cumulatieve effect van een verzameling van ogenschijnlijk niet gevoelige persoonsgegevens een ernstigere inmenging ontstaan. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer een openbaar register de voornamen van twee mensen verwerkt en

[64] HvJ EU 22 november 2022, Joined Cases C-37/20 and C-601/20 punt 64 (*Luxembourg Business Registers*).
[65] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 86 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[66] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 114 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[67] Berlee 2022, p. 13.
[68] Overweging 51 bij de AVG.
[69] Zoals 'persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid' (artikel 9 lid 1 AVG).

daarbij tevens vermeldt dat het om partners gaat. Dan kan daaruit seksuele gerichtheid worden afgeleid.[70]

Andere gegevens die als 'gevoeliger' kunnen worden aangemerkt zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, ex artikel 10 AVG.[71] Een laatste mogelijk relevante categorie is de verwerking van nationale identificatienummers die ook aan specifieke nadere waarborgen is gebonden aangezien dit een gevoelig gegeven kan zijn.[72]

Naast de aard van de persoonsgegevens die worden verwerkt is ook de omvang hier van belang. Zo is de verwerking van een groot aantal persoonsgegevens, of de persoonsgegevens van een groot aantal betrokkenen,[73] eveneens een reden om de inmenging als ernstiger te kwalificeren dan gevallen waarin het gaat om een enkel persoonsgegeven. De limiet van gegevens die geopenbaard kunnen worden wordt bepaald aan de hand van verzameling van (persoons)gegevens door de houder van het openbare register.[74] Zoals al eerder opgemerkt, kan de rechtvaardiging van de *inschrijving* anders zijn dan de rechtvaardiging van de *openbaarmaking* van hetgeen is ingeschreven en brengt een enorme verzameling van persoonsgegevens nog niet automatisch ook de openbaarmaking daarvan met zich mee.

Het Hof van Justitie krijgt tevens steeds meer oog voor de wijze waarop de openbaar gemaakte informatie bijdraagt aan de informatie die al beschikbaar is over een natuurlijk persoon uit andere bronnen.[75] De ernst van de inmenging kan daarmee ook deels worden beoordeeld op basis van de wijze waarop de openbaarmaking bijdraagt aan de al beschikbare informatie.

Maatregelen die kunnen bijdragen aan het verminderen van de ernst van de inmenging die inherent is aan het houden van een openbaar register zijn het opleggen van beperkingen aan de wijze waarop de informatie in het register toegankelijk kan worden gemaakt, zoals het limiteren van bulkverstrekkingen of een opvolgende reeks van incidentele verstrekkingen. Ook kan worden gedacht aan het opwerpen van verificatievragen.

[70] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[71] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[72] Zie artikelen 87 AVG jo. 46 UAVG.
[73] Zie bijvoorbeeld EHRM [Grote Kamer] 9 maart 2023, 36345/16 (*CASE OF L.B. v. HUNGARY*).
[74] Berlee 2022, p. 14.
[75] HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, punt 41 (*Luxembourg Business Registers*).

Verificatievragen

Verificatievragen zijn aanvullende informatie met betrekking tot een specifieke registratie die moet worden aangeleverd door de aanvrager van informatie uit het openbare register alvorens toegang tot de specifieke registratie wordt verstrekt. Het gaat hier om het '*dit is een verplicht'-veld dat bij meer dan één veld in de zoekingang staat, bijvoorbeeld naam in combinatie met geboortedatum zoals in het gezags-register[76] of naam in combinatie met huwelijksdatum zoals bij het huwelijksgoederen-register.[77] Deze registers zijn niet raadpleegbaar met enkel het verstrekken van de naam van geregistreerde óf geboortedatum respectievelijk huwelijksdatum.

Verificatievragen kunnen meerdere doelen dienen. Het kan de aanvrager helpen om de specifieke registratie te lokaliseren en onderscheiden van andere registraties, bijvoorbeeld omdat het enkele zoeken op naam meerdere resultaten zal opleveren voor veel voorkomende namen.[78] Hier fungeren de verificatievragen als filters bij de zoekopdracht. Wanneer echter lokaliseren van de juiste registratie het doel is, rijst de vraag of het opwerpen van de *verplichting* tot het verstrekken van de extra informatie daarmee wel strookt. Dat is immers niet nodig. Daarnaast is het vooraf bepalen van de verplichte velden een keuze van de beheerder en niet die van de aanvrager. Deze kan wellicht tot de gezochte registratie komen aan de hand van een of meerdere andere zoekvelden.

Het doel van verificatievragen opwerpen kan ook ingegeven zijn door een wens om de wijze van verstrekking te beperken, zodat bijvoorbeeld het verstrekken van informatie in bulk niet mogelijk is.[79] Vergelijkbaar hiermee is het inperken van de toegang tot het openbare register zodat hiermee het 'grasduinen' door het register voor een ander doel dan waarvoor het register is ingesteld wordt beperkt.[80]

De vraag is wel of het opwerpen van dergelijke verificatievragen niet het doel van het register ondermijnt. A-G Szpunar besprak dit onderwerp in relatie tot de geschiktheid van het middel. De A-G merkte op dat wanneer de publicatie een afschrikwekkend effect moet hebben, de vraag naar de toegankelijkheid van de informatie van belang is. 'Hoe moeilijker het is om deze gegevens te verkrijgen, hoe minder afschrikkend de bekendmakingsregeling zal zijn, aangezien andere, moeilijk voorspelbare factoren zullen bepalen of die gegevens voor het publiek beschikbaar zullen worden

[76] Zie uitgebreid Hoofdstuk 11.
[77] Zie uitgebreid Hoofdstuk 9.
[78] Zie ook HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (*Manni*).
[79] Oftewel in één keer een deel van het register raadplegen. Dit laat de mogelijkheid open dat de registraties opeenvolgend worden aangevraagd. Wanneer dit wordt gedaan voor een voldoende grote groep, kan dit hetzelfde effect hebben als het in bulk opvragen van informatie uit het register.
[80] Berlee 2022, p. 15. Zie ook College bescherming persoonsgegevens, 9 februari 2005, *Publicatie van openbare verslagen op* internet, z2004-1177, p. 2.

gemaakt.'[81] In dit geval ging het om een specifieke wijze waarop de informatie toegankelijk werd gemaakt: niet op naam van de persoon opgenomen in het register, maar op het nationale identificatienummer van een persoon.[82] Stikt genomen gaat het hier dus niet om een verificatievraag, maar om een beperking van de zoekmogelijkheid. Het Hof overwoog dat het enkele vereisen van het nationale identificatienummer niet met zich meebracht dat daarmee het algeheel publiek de informatie niet langer kon opvragen voor andere doeleinden dan waarvoor het register was ingesteld. Het maakte daarbij niet uit dat de verwerking van het nationaal identificatienummer aan strenge eisen is gebonden en dus niet zo gemakkelijk te achterhalen was.[83]

Ook relevant in dit kader is de mate waarin maatregelen zijn genomen om misbruik van het register te voorkomen en of er een mogelijkheid bestaat tot het afschermen in bepaalde (al dan niet individuele) gevallen. Stel dat iemand onderwerp is van stalking en graag zijn of haar huisadres wil afschermen bij een register dat dit op grond van de wet in beginsel openbaar maakt. Is daar een mogelijkheid toe? In het kader van de AVG zou een betrokkene in dit geval een beroep doen op artikel 21 AVG, waarin het recht op bezwaar is opgenomen dat specifiek ziet op een dergelijke situatie, namelijk dat de verwerking in het individuele geval niet evenredig is.

Hier is een bijzondere eigenaardigheid bij openbare registers in Nederland, namelijk artikel 47 lid 2 UAVG. Deze bepaling sluit het recht op bezwaar (artikel 21 AVG) uit voor bij wet ingestelde openbare registers, tenzij de sectorale wet anders bepaalt. Uit de *Santander*-beschikking van de Hoge Raad kan echter worden afgeleid dat ondanks deze uitsluiting de verwerkingsverantwoordelijke nog steeds een belangenafweging moet maken op basis van artikel 8 EVRM. De Hoge Raad stelde dat zelfs wanneer gegevensverwerking wettelijk is toegestaan, de verwerking in concrete gevallen nog steeds noodzakelijk moet zijn voor het beoogde doel. Een wettelijke rechtvaardigingsgrond maakt een belangenafweging op basis van proportionaliteit en subsidiariteit niet overbodig. Deze afweging moet rekening houden met de specifieke omstandigheden, en wanneer betrokkenen aanvullende informatie verschaffen, kan dit leiden tot een nieuwe en completere beoordeling.[84]

Kortom, hoewel artikel 47 lid 2 UAVG formeel het recht op bezwaar uitsluit bij openbare registers, blijft op grond van de *Santander*-beschikking een vorm van dit recht bestaan via de vereiste belangenafweging onder artikel 8 EVRM.

Om te toetsen of de openbaarheid met in achtneming van het evenredigheidsbeginsel proportioneel is, worden daarom per register de volgende vragen gesteld:

---

[81] AG Szpunar 17 december 2020, C-439/19, punt 115 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[82] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punt 45 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[83] Zie artikel 87 AVG. HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punt 118 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[84] HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ8097 (*Santander*), r.o. 3.3.

1. Wat is de aard van de persoonsgegevens die worden geopenbaard?
2. Gaat het om een groot aantal persoonsgegevens of slechts om een enkel persoonsgegeven?
3. Is bulkverstrekking uit of inzage in het register mogelijk?
4. Hoe wordt de toegang tot het register in de praktijk vormgegeven?
    a. Bestaat er een gelaagd systeem van openbaarheid waarbij toegang tot gegevens afhankelijk is van o.a. het type persoonsgegeven, het belang, het tijdstip van registratie, of de afnemer?
    b. Wordt er gebruikgemaakt van pseudonimisering of anonimisering bij het ontsluiten van de informatie in het register? Is dat mogelijk?
    c. Hoelang blijven de persoonsgegevens openbaar? Is het mogelijk deze na verloop van een bepaalde tijd niet langer toegankelijk te maken of de toegang daartoe te beperken?[85]
    d. Worden er verificatievragen gesteld voorafgaand aan het verlenen van inzage?
    e. Is voorafgaande registratie voordat inzage kan worden verleend vereist en wat wordt dan bijgehouden en voor wie?[86]
    f. Worden er kosten gerekend voor de toegang tot het register?
    g. Worden er beperkingen opgelegd aan de ontsluiting van het register op het internet die scrapen moeilijker,[87] zo niet onmogelijk maken?
5. Is de toegang (deels) gecentraliseerd of gedecentraliseerd?
6. Blijkt uit de verstrekkingen dat er inzage wordt gevraagd door partijen die niet tot de doelgroep behoren van het register, bijvoorbeeld ter ondersteuning van commerciële activiteiten?
7. Zijn er maatregelen genomen ter voorkoming van misbruik? Gaat het dan om wettelijke maatregelen of technische en/of organisatorische maatregelen?[88]
8. Bestaan er mogelijkheden tot het afschermen in bepaalde (al dan niet individuele) gevallen? Zo ja, wat zijn daarvoor de vereisten?[89]

[85] Het gaat hier om een uitwerking van het beginsel van opslagbeperking, ex artikel 5 lid 1 sub e) AVG. Zie in dit kader ook uitgebreid HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (*Manni*).

[86] Dit is met name een maatregel die van belang is voor de effectuering van de rechten van betrokkenen, in het bijzonder het recht op inzage, maar is ook vanuit transparantieoogpunt en in het kader van de beveiliging van de registratie in bredere zin relevant. Bovendien kan het instellen van voorafgaande registratie een drempel opwerpen voor de nieuwsgierige raadpleger van het register.

[87] Scrapen is geautomatiseerd gegevens van websites verzamelen door de inhoud te analyseren en relevante informatie te extraheren.

[88] Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn het stellen van verificatievragen, het beperken van de toegankelijkheid om schaduwregisters te voorkomen, het verplicht stellen dat een afnemer zichzelf identificeert, het verplichten van voorafgaande registratie teneinde de afnemer aan gebruiksvoorwaarden te binden en het bijhouden en controleren van logbestanden.

[89] Hier gaat het om *individuele* gevallen of kleinere groepen waarvoor de registratie niet geopenbaard wordt, op grond van individuele gevallen/gronden. Bijvoorbeeld, iemand is onderwerp van stalking en wil graag zijn of haar huisadres afschermen bij een register dat dit op grond van de wet in beginsel openbaar maakt.

9. Naast de al hierboven genoemde, zijn er alternatieve, minder privacy-invasieve verwerkingsprocessen onderzocht en/of gedocumenteerd?

2.4 Aanvullende vereisten op grond van artikel 10 AVG

Wanneer persoonsgegevens van strafrechtelijke aard[90] worden geopenbaard middels een openbaar register, stelt artikel 10 AVG aanvullende eisen daaraan. Dergelijke gegevens mogen 'alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid' of 'indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden'. Het Hof van Justitie heeft in het *Letse strafpunten*-arrest, waarin er sprake was van een openbaarmaking van gegevens die kwalificeerden als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, overwogen dat aangezien vaststaat dat deze gegevens zodra zij zijn verstrekt aan degene die daarom heeft verzocht, de persoonsgegevens verder worden verwerkt. Voor verdere verwerkingen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, die niet langer onder toezicht van de aangewezen overheidsinstantie of een andere overheidsinstantie plaatsvinden, moet het nationale recht dat de verstrekking door deze instantie toestaat, passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Dat betekent dat voor openbaarmakingen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard de verenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met de AVG moet worden onderzocht in het licht van zowel de algemene rechtmatigheidsvoorwaarden als de specifieke beperkingen die worden opgelegd bij artikel 10 AVG.[91]

2.5 Conclusie

Het in dit hoofdstuk uiteengezette toetsingskader vormt de basis voor de beoordeling van de verenigbaarheid van openbare registers met het gegevensbeschermingsrecht. Dit kader vloeit primair voort uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en is gestoeld op de beginselen van de AVG en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Van belang is dat dit kader tevens is aangevuld met relevante Nederlandse jurisprudentie en specifieke vereisten die het nationale recht stelt, evenals met bijzondere voorwaarden zoals die in artikel 10 AVG voor persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Uit de analyse blijkt dat een openbaar register niet per definitie in strijd is met het gegevensbeschermingsrecht. Niettemin vormt de openbaarmaking van persoonsgegevens een inmenging in de door artikelen 7 en 8 van het Handvest beschermde grondrechten. Deze inmenging vereist een zorgvuldige rechtvaardiging volgens het door het Hof van Justitie geformuleerde toetsingskader.

[90] Artikel 10 AVG somt de volgende categorieën op: 'persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen'. Zie ook artikel 1 UAVG en uitgebreid Berkvens, *Privacy & Informatie*, afl. 4.
[91] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, punten 101-102 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).

Bij deze beoordeling toetst het Hof van Justitie niet alleen de openbaarheid als zodanig, maar specifiek ook de concrete uitwerking daarvan, namelijk de toegankelijkheid van het register. Waar openbaarheid als middel wordt getoetst bij de geschiktheid ervan in relatie tot het erkende doel van algemeen belang (de vraag of iedereen toegang moet krijgen ongeacht belang of hoedanigheid), wordt bij de beoordeling van de strikte noodzakelijkheid ook nadrukkelijk de wijze waarop deze openbaarheid vorm krijgt meegewogen – oftewel, de concrete modaliteiten van toegang tot de persoonsgegevens.

In de volgende hoofdstukken zal dit toetsingskader worden toegepast op specifieke registers. Per register zullen systematisch de in dit hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord om te bepalen of de openbaarheid van het betreffende register verenigbaar is met het gegevensbeschermingsrecht.

Hoofdstuk 3 – Lijst vergunninghouders Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)

3.1 Inleiding

De wettelijke regeling van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus begint in 1936 met de wet op de Weerkorpsen.[1] Deze wet werd van toepassing op 1 februari 1939 en verbood het tot stand brengen, deel uitmaken van of steunen van weerkorpsen.[2]

Een weerkorps was gedefinieerd als 'iedere organisatie van particulieren, welke gericht is op of voorbereidt tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van weermacht of politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van openbare orde en rust'.[3] Hierbij kon men bijvoorbeeld denken aan de door de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) in 1932 opgezette 'Weerbaarheid', ook wel bekend als de W.A., dat volgens de NSB zelf zelfs de reden zou zijn geweest dat de Wet op de weerkorpsen er kwam.[4] De parlementaire geschiedenis spreekt zelf echter over meerdere organisaties.[5]

Het begrip 'weerkorps' was zeer ruim opgezet.[6] Dat was ook de bedoeling, teneinde ook op het oog onschuldige organisaties 'die dan of later mogelijkerwijs een kiem van machtsvorming in zich zouden kunnen hebben, te grijpen.'[7] Dit betekende echter dat hieronder eveneens particuliere beveiligingsorganisaties vielen die niet als quasi-militaire en -politiële organisaties fungeerden, maar 'gewoon' bewakings- en beveiligingswerkzaamheden vervulden. Hiervoor moest worden voorzien in enkele uitzonderingen. Het ging om organisaties, toegelaten bij of krachtens een amvb.[8]

---

[1] Wet op de weerkorpsen, Stb. 1936, 206.

[2] Artikel 1, eerste lid, Wet op de Weerkorpsen, zoals geldend op 1 februari 1939, *Stb.* 1936, 206. Deze tekst is onveranderd in de huidige Wet op de Weerkorpsen, *Stb*. 1997, 500.

[3] Artikel 1, tweede lid, Wet op de Weerkorpsen, zoals geldend op 1 februari 1939, *Stb*. 1936, 206. Deze tekst is onveranderd in de huidige Wet op de Weerkorpsen, *Stb*. 1997, 500.

[4] Aldus De Haas 1943, p. 42-43. Geheel onterecht was deze gedachte niet, zo stelde A-G Haak bij zijn Conclusie behorende bij Hoge Raad 8 januari 1980, *NJ* 1980/201 (*Zuidmolukse ordedienst KPK*-I*)*, m.nt. Th.W. van Veen: 'Ongetwijfeld had men daarbij de NSB op het oog', punt 2.

[5] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 1.

[6] Zie over hoe dit begrip later ook nog steeds tot vragen leidde, Hoge Raad 8 januari 1980, *NJ* 1980/201 (*Zuidmolukse ordedienst KPK*-I*)*, m.nt. Th.W. van Veen en Hoge Raad 18 november 1980, *NJ* 1981/102 (*Zuidmolukse ordedienst KPK*-II*)*, m.nt. Th.W. van Veen.

[7] A-G Haak bij zij Conclusie behorende bij Hoge Raad 8 januari 1980, *NJ* 1980/201 (*Zuidmolukse ordedienst KPK*-I*)*, m.nt. Th.W. van Veen, punt 2.

[8] Artikel 1, derde lid, Wet op de Weerkorpsen, zoals geldend op 1 februari 1939, Stb. 1936, 206. Deze tekst is onveranderd in de huidige Wet op de Weerkorpsen, Stb. 1997, 500. Het ging hier bijvoorbeeld om de 'Bijzondere Vrijwillige Landstorm', die als reserve-personeel van het verlofpersoneel van de Koninklijke

Toelating was dan ook verbonden aan voorwaarden. Oftewel: er werd een vergunningstelsel opgetuigd. Dit gold onder meer voor de 'particuliere bewakingsdiensten' die weer uiteenvielen in (1) particuliere nachtveiligheidsdiensten;[9] (2) particuliere bedrijfsbewakingsdiensten; en (3) andere particuliere bewakingsdiensten.[10] In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw was er een 'spectaculaire groei' van particuliere beveiligingsorganisaties merkbaar, die ook leidde tot problemen van justitiële en politiële aard op het gebied van beveiliging en bewaking door particuliere organisaties.[11] Dit leidde tot de instelling van de *Werkgroep bewaking en beveiliging* die in 1975[12] en 1977[13] (de Werkgroep-Kroeskamp) rapporteerde en tot de conclusie kwam dat de toen vigerende regelgeving onvoldoende mogelijkheden bood voor goed toezicht door de overheid. Er werd daarom onder meer gepleit voor het loskoppelen van de regeling op particuliere beveiligingsbranche van de regeling omtrent weerkorpsen.[14] Dit gebeurde pas eind jaren '90 van de vorige eeuw. In de tussentijd werd de Wet op de Weerkorpsen wel aangepast, op basis van de rapporten van de Werkgroep-Kroeskamp.

De wijziging in 1979 van de Wet op de Weerkorpsen handhaafde het vergunningenstelsel en breidde het uit naar de particuliere alarmcentrales[15] en particuliere geld- en waardetransportbedrijven.[16] Ook werd voorzien in een delegatiegrondslag voor nadere regelgeving bij ministeriële regelgeving.[17] Daarnaast werd de toelatingsperiode beperkt en was het niet langer mogelijk om voor onbeperkte tijd toegelaten te worden, maar voor de duur van twee jaar.[18] Van belang voor dit onderzoek is op te merken dat er niet werd geregeld dat er een openbaar register zou moeten worden ingesteld. De transparantie werd gewaarborgd door de verplichte legitimatie die

landmacht gold, zie art. 1 t/m 3 Besluit van 2 juli 1938, houdende bepalingen tot uitvoering van de Wet op de weerkorpsen, *Stb*. 1938, 247.

[9] De voorlopers van particuliere beveiligingsorganisaties die hun werkzaamheden rond 1900 begonnen. Frank, *Justitiële verkenningen* 1981, p. 7.

[10] Artikel 17, eerste lid, onder a-c Besluit van 2 juli 1938, houdende bepalingen tot uitvoering van de Wet op de weerkorpsen, Stb. 1938, 247.

[11] Frank, *Justitiële verkenningen* 1981, p. 5, 14-15.

[12] Werkgroep bewaking en beveiliging (Vz. J.J. Kroeskamp), *Interim-rapport*, 's-Gravenhage: Ministerie van justitie 1975.

[13] Werkgroep bewaking en beveiliging (Vz. J.J. Kroeskamp), *Eind-rapport*, 's-Gravenhage: Ministerie van justitie 1977.

[14] Het 'uitlichten' uit de Wet op de weerkorpsen.

[15] Welke beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van derden verrichten en gebruik daartoe maken van 'detectoren' die bevindingen doorgeven aan een centrale.

[16] Waarbij gebruik wordt gemaakt van speciale, beveiligde voertuigen. Ondernemingen vallen alleen onder de *nieuwe* categorieën wanneer deze de werkzaamheden ten behoeve van 'derden' uitvoeren. Gaat het om 'in house' waardetransport of een alarmcentrale, dan vallen ze onder de (b) categorie, toelating als particuliere bedrijfsbeveiligingsdienst. Zie uitgebreid Van der Spek, *Algemeen Politieblad* 1979, p. 538-539.

[17] Stcrt. 1988, 161. Zie uitgebreid over de nadere regelgeving gebaseerd op de Wet op de Weerkorpsen: Bagchus 1998, p. 35-37.

[18] Besluit van 18 augustus 1979 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 2 juli 1938 (*Stb*. 247), houdende bepalingen tot uitvoering van de Wet op de weerkorpsen, Stb. 1979, 475.

getoond moest kunnen worden door, en de uniformeringsverplichting van, het (beveiligings)personeel van particuliere beveiligingsorganisaties.[19]

In 1991 werden tevens de particuliere recherchebureaus onder de definitie van beveiligingsorganisatie gebracht.[20] Recherchebureaus zijn 'natuurlijke personen of rechtspersonen die onderzoek verrichten dat kan bijdragen aan het voorkomen of achterhalen van onrechtmatig of crimineel gedrag, bijvoorbeeld verzekeringsfraude, dan wel zich anderszins op verzoek van particulieren tegen betaling inspannen, omtrent personeninformatie te vergaren'.[21]

De groei van de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus bracht echter met zich mee dat de verzelfstandiging ten opzichte van de weerkorpsen noodzakelijk werd geacht, en op 1 april 1999 trad de Wet particuliere beveiligings-organisaties en recherchebureaus in werking. Hierbij werden ook weer de particuliere recherchebureaus onderscheiden van de beveiligingsorganisaties, omdat het werk dat zij verrichten daarvan wezenlijk verschilt.[22]

Er is door de jaren heen veel aandacht geweest voor de relatie tussen het gegevens-beschermingsrecht en, met name, de particuliere recherchebureaus.[23] Het onderzoek dat particuliere recherchebureaus mogen uitvoeren kan namelijk verstrekkend zijn. Vergunninghouders op grond van de Wpbr kunnen zich bijvoorbeeld ook beroepen op de algemene bepaling in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevens-bescherming (UAVG), welke met zich meebrengt dat deze bureaus gegevens van strafrechtelijke aard mogen verwerken ten behoeve van derden (de opdrachtgevers).[24] Een reden van de vergunningseis is daarom ook om waarborgen te scheppen met het oog op de belangen en rechten van burgers, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[25] Het gaat hier met name om de normering van de werkwijze van de particuliere recherchebureaus.[26] Er zijn echter geen overwegingen gevonden met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer of de bescherming van persoonsgegevens van vergunninghouders *zelf* in relatie tot het register.

[19] Zie voor een voorbeeld Van der Spek, *Algemeen Politieblad* 1979, p. 539. Zie voor een huidig voorbeeld bijlage 2A-2E bij Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
[20] *Kamerstukken II* 1990/91, 21426, nr. 14. Zie wijziging van de Wet op de weerkorpsen, *Stb*. 1991, 594.
[21] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 7.
[22] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 8.
[23] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 5, p. 30; *Kamerstukken I* 1996/97, 232478, nr. 218b, p. 6-7. Zie ook 23a *jo* bijlage 6 Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
[24] Artikel 33 lid 4 onder a) UAVG. Het niet hebben van een vergunning maakt echter nog niet dat de verwerking per definitie onrechtmatig is in de zin van de AVG. Rb. Amsterdam 21 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2166.
[25] *Kamerstukken II* 2010/11, 32614, nr. 3, p. 22.
[26] Zie in het bijzonder art. 23a *jo* bijlage 6 Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherche-bureaus. In bijlage 6 is de (privacy)gedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus van de vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties opgenomen.

Ook in de parlementaire geschiedenis is geen bespreking terug te vinden over een register waaruit de vergunningen kunnen worden opgevraagd, laat staan dat het een openbaar register zou moeten zijn. Hierop is echter één uitzondering. Sinds 29 november 2012 is Verordening 1214/2011 in effect,[27] waarmee de Uniewetgever vereisten stelt aan grensoverschrijdend transport van eurocontanten over de weg tussen lidstaten van de eurozone. Een van deze verplichtingen is dat de lidstaten een register bijhouden van alle ondernemingen waaraan zij een vergunning voor grensoverschrijdende transporten hebben verleend of wijzigingen daaromtrent.[28] De verordening vereist echter niet dat het register openbaar moet zijn. De gegevensverstrekking die blijkens de verordening noodzakelijk is, ziet onder meer op het informeren van de Europese Commissie en de lidstaten onderling.[29] De Europese Commissie creëert ook zelf op basis van de Verordening een centrale, beveiligde databank waar uitsluitend de betreffende autoriteiten van de deelnemende lidstaten toegang tot hebben.[30] Het gaat hier dus uitdrukkelijk niet om een openbaar register. Het verstrekken van een vergunning voor grensoverschrijdend geld- en waardetransport komt *boven op* de bestaande nationale vergunning op basis van de Wpbr. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie merkte op: 'Er wordt reeds een overzicht bijgehouden van de vergunningen die in Nederland worden afgegeven. Dat overzicht wordt in de toekomst aangevuld met vergunningen voor grensoverschrijdend geldtransport'.[31]

Ook bij de evaluatie van de Wbpr en rapporten naar de werkwijzen van particuliere recherchebureaus is geen aandacht besteed aan de openbaarmaking van vergunningen.[32] Bij het functioneren van de Wbpr is daarom ook niet aan de orde geweest of het noodzakelijk zou zijn om het register openbaar te maken.

Desalniettemin is vanaf april 2018 besloten om de in het kader van de Wpbr verleende vergunningen openbaar te maken. De reden hiervoor was om 'de toegang tot deze openbare informatie te vergemakkelijken én optimale transparantie te bieden'.[33] Er werd door Justis zelf aangegeven dat dit met name interessant kon zijn voor 'brancheverenigingen en mensen/organisaties die overwegen een beveiligingsorganisatie in te schakelen, maar eerst willen weten of deze een geldige vergunning heeft'. De wijze van openbaar maken gebeurde aanvankelijk in pdf-vorm, en eens per kwartaal werd

[27] Verordening (EU) nr. 1214/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende professioneel grensoverschrijdend transport van eurocontanten over de weg tussen lidstaten van de eurozone, PB L 316 van 29.11.2011, p. 1–20.
[28] Artikel 11, tweede lid, Verordening 1214/2011.
[29] Zie artikelen 11 en 12 Verordening 1214/2011.
[30] Artikel 11, tweede lid, Verordening 1214/2011.
[31] *Kamerstukken II* 2012/13, 33420, nr. 5, p. 6.
[32] Klerks, Van Meurs & Scholtes 2001; Batelaan & Bos 2003.
[33] <https://www.justis.nl/nieuws/2017/justis-publiceert-lijst-vergunninghouders-wpbr.aspx>, deze pagina is niet meer te bereiken via de website, een screenshot daarvan is aangehecht als Bijlage XVIII.

een geüpdatete lijst beschikbaar gemaakt. Een lijst met alle vergunde bedrijven zag er bijvoorbeeld zo uit:

Figuur 1. *Deel lijst vergunninghouders Wpbr april 2018 (eerste gepubliceerde lijst)*

Particuliere beveiligingsbedrijven						
ND. Num.	Ondernemingsnaam	Correspondentieadres	Postcode + Woonplaats	KvK-nummer	BVO / ziekenhuis?	Einddatum vergunning
2	Trigion Beveiliging B.V.	Postbus 144	3100 AD Schiedam	24227152	Nee	01/07/2020
11	NVD Bewaking 'Haarlem' B.V.	Postbus 3049	2001 DA Haarlem	34045566	Nee	01/05/2023
15	EBN Veiligheidsdienst B.V.	Nieuweweg 77	4811 LW Breda	20005708	Nee	01/05/2021
21	SERIS Security B.V.	Postbus 8128	3301 CC Dordrecht	52242072	Nee	01/11/2021
50	Eerste Zeister Gecomb.Nachtveiligheidsdienst B.V.	Driebergseweg 9	3708 JA Zeist	30129588	Nee	01/08/2022

De informatie die op de lijst beschikbaar werd gesteld fluctueerde echter door de jaren.

Figuur 2. *Lijst vergunninghouders Wpbr op peildatum 14 september 2021*

ND

Particuliere beveiligingsbedrijven		
ND nr	Ondernemingsnaam	Postcode + Woonplaats
1	Securitas Nederland B.V.	1171 JA Badhoevedorp
2	Trigion Beveiliging B.V.	3100 AC Schiedam
11	Nachtveiligheidsdienst Haarlem B.V. h.o.d.n. NVD Beveiligingen	2001 DA Haarlem
15	EBN Veiligheidsdienst B.V.	4814 NE Breda
21	SERIS Security B.V.	3301 CC Dordrecht

Vergelijk bovenstaand voorbeeld met een lijst uit 2022:

Figuur 3. *Lijst vergunninghouders Wpbr met peildatum 12 augustus 2022*

ND

Particuliere beveiligingsbedrijven				
ND nr	Ondernemingsnaam	Plaats	KvK-nummer	Einddatum vergunning
1	Securitas Nederland B.V.	Badhoevedorp	33171813	1/1/2026
2	Trigion Beveiliging B.V.	Schiedam	24227152	7/1/2025
11	Nachtveiligheidsdienst Haarlem B.V. h.o.d.n. NVD Beveiligingen	Haarlem	34045566	5/1/2023
15	EBN Veiligheidsdienst B.V.	Breda	20005707	5/26/2026
52	RJ Video & Service Centrale B.V.	Enschede	6023625	8/28/2024

In de tweede helft van 2023 is de standaardwijze van verstrekken van de lijst vergunninghouders vervangen door het *Register vergunninghouders WPBR*. Dit register wordt eens per twee of drie werkdagen bijgewerkt, wanneer er een vergunning wordt verleend of is geëindigd. Uit het interview blijkt dat enkele oude pdf-lijsten nog wel beschikbaar zijn, althans de meest recente met peildatum 3 juli 2023. De praktijk van het publiceren van deze lijsten is echter gestopt en vervangen door het register. Er komen dus geen nieuwe pdf-lijsten.

3.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van uitsluiting

In deze paragraaf wordt een overzicht van de verschillende (persoons)gegevens die openbaar gemaakt worden via het openbaar toegankelijke Register vergunning-houders Wpbr. Ook van belang is dat wordt stilgestaan op de verschillende manieren *waarop* de gegevens geopenbaard worden.

Het register van vergunninghouders wordt gehouden en geopenbaard door Dienst Justis[34] van het ministerie van Justitie.

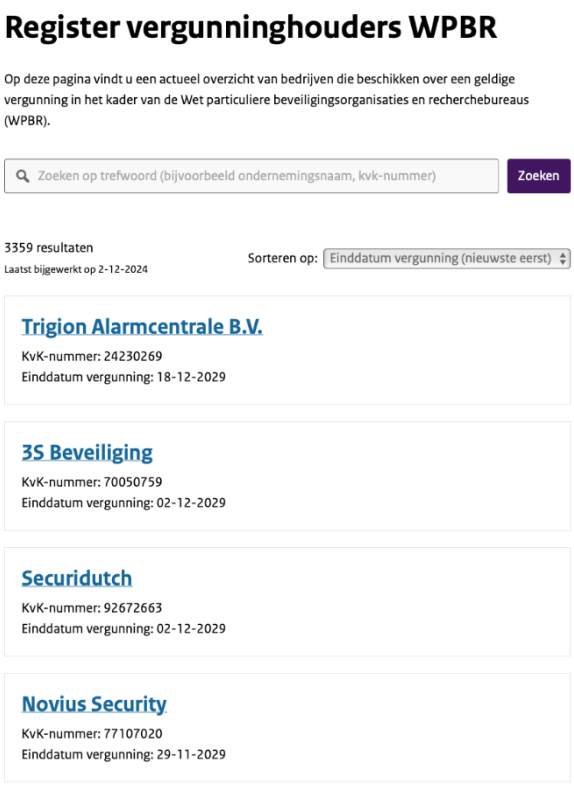
De informatie omtrent wie een vergunninghouder is op grond van de Wpbr wordt op meerdere wijzen beschikbaar gesteld, die we hieronder nader toelichten.

1) De informatie wordt beschikbaar gesteld via de openbaar toegankelijke website <https://www.justis.nl/registers/wpbr-register>. Op de lijst staan alle vergunnings-gerechtenden gesorteerd op datum toewijzing,[35] met de meest recente eerst. Het gaat hier om een register dat in de praktijk eens per twee à drie werkdagen wordt geüpdatet.[36]

   De volgorde kan ook worden omgedraaid. Er is tevens een zoekmogelijkheid waar op trefwoord kan worden gezocht, zoals naam van het bedrijf, KVK-nummer, en in sommige gevallen bijvoorbeeld ook op plaats- of straatnaam,[37] ook al is dit niet aangegeven in de registratie zelf via de website.[38]

[34] *Kamerstukken II* 2006/07, 30611, nr. 7, p. 2.
[35] Met dien verstande dat er dan wordt gekeken naar de einddatum van de vergunningverlening.
[36] Interview d.d. 29 november 2024.
[37] Zoektocht naar 'Loopkantstraat' brengt ons bijvoorbeeld bij 'CBG Nederland B.V.' Blijkens de KVK-registratie is het vestigingsadres van CBG Nederland B.V., Loopkantstraat 25, 5405AC Uden. Dit zoeken werkt niet bij alle registraties.
[38] De CSV- en JSON-verstrekkingen geven ook het adres aan. Het zoeken op adres is beperkt tot deze registraties.

Figuur 4. *Voorbeeld pagina https://www.justis.nl/registers/wpbr-register*



Register vergunninghouders WPBR

Op deze pagina vindt u een actueel overzicht van bedrijven die beschikken over een geldige vergunning in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR).

Zoeken op trefwoord (bijvoorbeeld ondernemingsnaam, kvk-nummer) Zoeken

3359 resultaten
Laatst bijgewerkt op 2-12-2024

Sorteren op: Einddatum vergunning (nieuwste eerst)

Trigion Alarmcentrale B.V.
KvK-nummer: 24230269
Einddatum vergunning: 18-12-2029

3S Beveiliging
KvK-nummer: 70050759
Einddatum vergunning: 02-12-2029

Securidutch
KvK-nummer: 92672663
Einddatum vergunning: 02-12-2029

Novius Security
KvK-nummer: 77107020
Einddatum vergunning: 29-11-2029

Dit levert dan het volgende resultaat op:

Figuur 5. *Voorbeeld registratieoverzicht*

Trigion Alarmcentrale B.V.

Ondernemingsnaam	Trigion Alarmcentrale B.V.
Vergunning nummer	VTC00002
KvK-nummer	24230269
Einddatum vergunning	18-12-2029

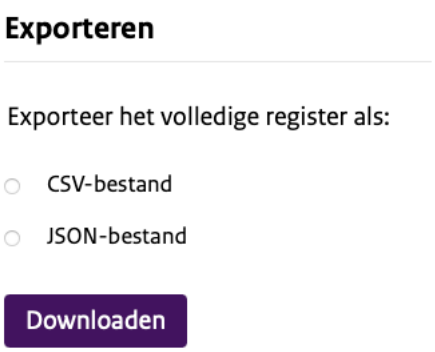
Disclaimer

Het register vergunninghouders Wpbr is met zorg samengesteld en wordt maandelijks bijgewerkt. Het kan echter voorkomen dat:

- Er bedrijven in het register zijn opgenomen die inmiddels niet meer actief zijn. Een Wpbr vergunning is in beginsel 5 jaar geldig. Als een bedrijf tussentijds stopt met beveiligings- en rechercheactiviteiten, kan het nog steeds in het register vermeld blijven omdat de einddatum van de vergunning nog niet is bereikt.
- Er bedrijven (nog) niet in deze lijst voorkomen omdat hun vergunning zeer recent is afgegeven, en dat deze afgifte nog niet is verwerkt in de maandelijkse update.
- Een KvK-nummer of volgnummer bij een bedrijf ontbreekt. Het ontbreken van deze nummers zegt verder niets over de legitimiteit van het bedrijf.

2) Het gehele actuele register van vergunninghouders is in bulk in JSON- of CSV-format te downloaden via de website.[39]

Figuur 6. *Printscreen (deel) website https://www.justis.nl/registers/wpbr-register*



Dit levert dan een volgend resultaat op in bijvoorbeeld het CSV-bestand:

Figuur 7. *Printscreen CSV-bestand*

Register Vergunninghouders Wpbr - Screeningsautoriteit Justis - versie 12-2024

Ondernemingsnaam	Vergunning nummer	Rubriek	Rubrieknummer	KvK-nummer	Plaats	Einddatum vergunning
Trigion Beveiliging B.V.	ND00002	ND	2	24227152	Karel Doormanweg 4, 3115JD, Schiedam	01-07-2025
[redacted] Security	ND01090	ND	1090	17115809		24-02-2025
Menzies Security Services B.V.	ND02255	ND	2255	34239066		09-06-2026
R&D Security	ND03336	ND	3336	24393839		16-10-2025
k9-defence-security	ND04651	ND	4651	75880288		04-12-2025
Sharp & Flexible Security B.V.	ND04094	ND	4094	65357744		22-07-2026
Beveiligingsbureau [redacted]	ND02262	ND	2262	17179267		26-11-2026
Zenith Recherche B.V.	ND01097	ND	1097	39068754	Ir. DS Tuijnmanweg 1, 4131PN, Vianen	19-01-2026
Prefense Beveiliging B.V.	ND03343	ND	3343	54082315		09-07-2025

3) De informatie wordt beschikbaar gesteld door middel van een pdf-lijst. Het gaat hier om een overzicht van alle bedrijven die beschikken over een geldige vergunning op basis van de Wpbr op een specifieke peildatum, bijvoorbeeld 2 november 2023.[40] De publicatie van de pdf-bestanden is gestopt op het moment dat het register via de website <https://www.justis.nl/registers/wpbr-register> beschikbaar werd.[41] Het gaat echter steeds om een lijst die als peildatum een jaar in het verleden ligt. Op deze wijze kunnen betrokkenen ook achteraf, bijvoorbeeld

[39] CSV staat voor Comma Separated Value. Deze lijst is gemakkelijk te openen in een programma als Microsoft Excel, LibreOffice Calc of Apple's Calc. JSON staat voor JavaScript Object Notation en is een andere standaardwijze waarop informatie kan worden weergegeven en vervolgens gemakkelijk verwerkt kan worden. Het is minder toegankelijk voor de 'gewone mens', maar is een gestandaardiseerde wijze van gegevens weergegeven. Hier wordt het gehele register in JSON-format beschikbaar gesteld en niet als API, waarbij de output JSON is, weergegeven.

[40] Deze is beschikbaar via << https://www.justis.nl/sites/default/files/2023-06/Lijst%20vergunninghouders%20Wpbr%20per%202%20juni%202023.pdf>>

[41] Feitencheck rapport door Justis d.d. 27 januari 2025.

wanneer zij in een afrondende fase met een rapportage van een recherchebureau worden geconfronteerd, controleren of het betreffende recherchebureau ten tijde van het onderzoek wel een vergunning had.[42] Er worden geen nieuwe pdf-bestanden meer gegenereerd.[43] Het gaat dus altijd om historische gegevens waar geen nieuwe meer bijkomen.

Figuur 8. *Voorbeeld deel pdf-lijst*

ND - Particuliere beveiligingsbedrijven

Lettercode	Nummer	Bedrijfsnaam	Kvk nummer	Einddatum vergunning
ND	00001	Securitas Nederland B.V.	33171813	01-01-2026
ND	00002	Trigion Beveiliging B.V.	24227152	01-07-2025
ND	00003	Safe Force	71128913	30-11-2027
ND	00005	Peakexplosive	82400121	23-11-2027
ND	00011	Nachtveiligheidsdienst Haarlem B.V. h.o.d.n. NVD Beveiligingen	34045566	19-07-2028
ND	00015	EBN Veiligheidsdienst B.V.	20005707	26-05-2026
ND	00021	SERIS Security B.V.	52242072	22-02-2027
ND	00085	[redacted] Beveiligers B.V.	28021683	06-04-2026
ND	00099	Cheetah Security	86706098	19-10-2025
ND	00100	Intergarde Beheer B.V.	10032787	15-12-2026
ND	00122	Randstad Bewaking B.V.	33166570	21-12-2026

Het vergunningsnummer is opgebouwd uit enkele letters en cijfers. De letters zijn afkortingen van de verschillende categorieën:

Afkorting	Korte beschrijving
ND	Algemeen particulier beveiligingsbedrijf (werkt voor derden)
BD	Bedrijfsbeveiligingsdienst (werkt niet voor derden)
POB	Particulier onderzoeks- en recherchebureau
HBD	Horecabedrijfsbeveiligingsdienst (werkt niet voor derden)
HND	Horecabeveiligingsbedrijf (werkt voor derden)
PAC	Particuliere alarmcentrale
PGW	Particulier geld- en waardetransport
VTC	Particuliere videotoezichtcentrale

[42] Interview d.d. 29 november 2024.
[43] Feitencheck rapport door Justis d.d. 27 januari 2025.

Het vergunningsnummer is dus geen informatieloos nummer,[44] maar classificeert de diensten waarvoor de onderneming een vergunning heeft. Dit betekent ook dat sommige bedrijven meermaals geregistreerd staan, waarbij het enige verschil tussen de registraties het vergunningsnummer is. Dit bedrijf heeft dus voor verschillende soorten diensten een vergunning.[45]

Soort gegevens die geopenbaard worden per verstrekkingswijze :

	Naam onderneming	Nummer vergunning	Adres	KvK-nummer	Einddatum vergunning	Actuele informatie?
Website register	x	x		x	x	Ja
JSON	x	x	soms	x	x	Ja
CSV	x	x	soms	x	x	Ja
PDF lijst	x	x		x	x	Nee

Dit betekent dus dat het adres als enige gegeven slechts via één kanaal wordt geopenbaard, namelijk via de te downloaden JSON- of CSV-bestanden. Het adres was in het verleden ook terug te vinden via de pdf-lijst, maar dit is uitgefaseerd, net als de pdf-lijsten zelf. Daarnaast bestaat er een onderscheid naar de actualiteitswaarde van de gepubliceerde lijst. De pdf-lijsten bieden met de komst van het register via de website alleen nog maar informatie over de stand van zaken in het verleden. Het heeft beperkte actualiteitswaarde. De stand van zaken inzake het register op de website is up-to-date met een uitloop van maximaal enkele dagen waarin de wijzigingen (nieuwe vergunningen, intrekkingen, of verlopen vergunningen) worden doorgevoerd.[46]

De combinatie van het hanteren van een pdf-lijst met historische gegevens en het voeren van een lijst met actuele vergunninghouders maakt het daarnaast mogelijk om te achterhalen welke bedrijven in de tussenliggende tijd (tussen peildatum van de pdf en de laatste datum waarop het register is geüpdatet) hun vergunning zijn kwijt-geraakt. Dit kan mogelijk zijn omdat de einddatum van de vergunning is verlopen zonder dat een nieuwe is verstrekt. Er kan echter ook worden achterhaald of een bedrijf haar vergunning is kwijtgeraakt, of anderszins voortijdig heeft laten verwijderen uit het register.[47]

[44] Waarbij het nummer zelf geen informatie blootgeeft.
[45] Brink's Solutions Nederland B.V. staat bijvoorbeeld op het moment van opmaken van dit rapport met een POB-, PGW-, ND- en BD-registratie in het register, en is alleen gekoppeld aan één KVK-nummer.
[46] Dit gebeurt handmatig, maar in de loop van 2025 zal dit geautomatiseerd gebeuren. Feitencheck rapport door Justis d.d. 27 januari 2025.
[47] Dit is het geval wanneer op de pdf-lijst een bedrijf staat met een einddatum vergunning die in de toekomst ligt, maar niet terug te vinden is in het register op de website.

Dit probleem zal zich vanzelf oplossen, nu de pdf-lijsten niet meer worden gegenereerd en de waarde daarvan dus met verloop van tijd steeds minder zal worden.

Persoonsgegevens of niet?

In beginsel gaat het steeds enkel om informatie betreffende een onderneming – een rechtspersoon –, waarmee niet zomaar kan worden aangenomen dat er persoonsgegevens worden geopenbaard.[48] De ondernemingsnaam kan echter eveneens de naam van een natuurlijk persoon betreffen en het verlenen van een vergunning aan de desbetreffende onderneming kan daarmee ook een persoonsgegeven vormen van een van de vennoten van deze firma bijvoorbeeld.[49] Er zijn meerdere van dit soort bedrijfsnamen gevonden die impliceren dat het gaat om een naam van een natuurlijk persoon.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie weten we dat natuurlijke personen hun rechten uit hoofde van artikelen 7 en 8 van het Handvest, op de eerbiediging van hun privéleven en de bescherming van persoonsgegevens, kunnen uitoefenen voor zover de officiële titel van de rechtspersoon een of meerdere natuurlijke personen identificeert en de gegevens die in samenhang daarmee worden geopenbaard ook betrekking hebben op de natuurlijk persoon.[50] Dit betekent dat er ook getoetst moet worden of er sprake is van een grondslag voor het openbaar maken en vervolgens of deze openbaarmaking evenredig is aan het doel daarvan. Met betrekking tot de evenredigheidstoets heeft het Hof echter ook aangegeven dat natuurlijke personen die ervoor kiezen om in hun handelsnaam hun eigen naam te gebruiken wel meer moeten dulden dan een natuurlijk persoon die onderworpen wordt aan het regime van openbaarmaking.[51]

3.3 Grondslag voor de openbaarheid

Er is geen grondslag voor de openbaarheid van het register voor vergunninghouders gevonden. Niet in de Wpbr, noch in de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Ook blijkt niet uit Verordening 1214/2011 dat een deel van het register openbaar dient te zijn.[52] Dienst Justis gaf ook aan dat er geen grondslag is voor het openbaar maken van het register, maar dat een en ander is gebaseerd op 'dienstverlening'.[53]

[48] Zie immers Overweging 14 bij de AVG.
[49] Zie uitgebreid hierover Bijlage I inzake de registers van erkende referenten.
[50] HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09 r.o. 53 (*Volker und Markus Schecke and Eifert*).
[51] Zie uitgebreider Bijlage I inzake registers van erkende referenten. Zie ook HvJ EU 3 april 2025, C-710/23 (*Ministerstvo zdravotnictví (Données relatives au représentant d'une personne morale)*).
[52] Zie hierboven uitgebreider in paragraaf 3.1.
[53] Mailwisseling d.d. 15 november 2024.

In het interview is opgemerkt dat er al een tijd wordt gewerkt aan een herziening van de Wpbr, ofwel de *gehele* wet en het vergunningenstelsel daarin opgenomen. Bij de discussie omtrent deze herziening/wijziging wordt ook gesproken over het wettelijk vastleggen van het openbaar beschikbaar stellen van het register van (actuele) vergunninghouders. Er is echter geen zicht op de termijn waarop in deze grondslag wordt voorzien.

3.4 Doelstelling van de wet

De Wpbr en de daarop gebaseerde regelgeving heeft blijkens de lezing van de parlementaire geschiedenis tot doel 'te komen tot heldere en eenduidige wet- en regelgeving voor enerzijds de particuliere beveiligingsorganisaties en recherche-bureaus (…) en een zodanige regeling (…) dat een goed functioneren van deze organisaties, mede met het oog op de afstemming met de politie en de belangen van de burger, voldoende gewaarborgd is'.[54] Het is namelijk in het algemeen belang:

> dat er wettelijke waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van het personeel van deze organisaties en bureaus, een duidelijke en correcte presentatie tegenover opdracht-gevers en burgers en een goede afstemming met het werk van de politie. Regulering met het oog op deze belangen is noodzakelijk, nu het werk van deze organisaties en bureaus aan bepaalde belangen of rechten van burgers kan raken, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. Personeel van een beveiligingsorganisatie kan bijvoorbeeld in geval van verdenking wanneer in een warenhuis een alarm afgaat, een tas doorzoeken en recherchebureaus kunnen onderzoek doen naar gegevens over personen. De wetgeving strekt er mede toe waarborgen te scheppen met het oog op deze belangen en rechten van burgers.[55]

Elders wordt opgemerkt:

> De kwaliteit van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is voorts belangrijk vanwege het publieke belang dat wordt gediend; deze organisaties vervullen een functie in het kader van de preventie van criminaliteit. […] Gezien het te beschermen belang is een systeem van voorafgaande vergunning gerechtvaardigd. Een preventieve controle draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de aangeboden diensten en daarmee aan de bescherming van consumenten en de belangen van burgers.[56]

Er wordt nergens in de parlementaire geschiedenis, voor zover wij konden ontdekken, gesproken over het feit dat het vergunnen van een bepaalde onderneming onder de Wpbr ook openbaar bekend zou moeten worden gemaakt door de overheid. Dit blijkt ook niet direct uit de doelstelling van preventieve controle.

---

[54] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 3. Met dien verstande dat in een dergelijk geval nog wel aan de overige vereisten van de (U)AVG moet worden voldoen.
[55] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3, p. 2.
[56] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 611, nr. 3, p. 1-2.

De doelstellingen brengen namelijk met zich mee dat preventieve controle in belangrijke mate bijdraagt aan de kwaliteit van de aangeboden diensten en de bescherming van onder meer de belangen van burgers. Dergelijke preventieve controle wordt geboden door het vergunningenstelsel, maar er blijkt nergens uit dat ook het openbaar maken van de vergunningen daaraan dienen bij te dragen. Er lijkt te kunnen worden volstaan met het stelsel zoals het bestaat.

In het interview werd echter aangegeven dat de openbaarheid wel veel verschillende voordelen heeft. De openbaarheid zorgt er bijvoorbeeld voor dat (1) potentiële afnemers van de diensten van recherche- of beveiligingsdiensten het gemakkelijker wordt gemaakt om te controleren of ze met een gecertificeerd of vergund bedrijf te maken hebben. Dit wordt ook herhaald in het nieuwsbericht waarmee Justis aankondigde de pdf-lijsten te gaan publiceren.[57] Uit het interview blijkt verder dat (2) toezichthouders zoals team korpscheftaken en andere politieafdelingen efficiënter toezicht kunnen houden op de sector, en snel kunnen controleren of bedrijven de benodigde vergunningen hebben. (3) Ook werd een praktijkvoorbeeld gegeven van een bedrijf dat ontdekte dat een concurrent geen lopende vergunning meer had, en dit kon aantonen door het register te raadplegen. (4) Personen die onderwerp zijn van onderzoek kunnen controleren of het bedrijf dat het onderzoek uitvoert, daadwerkelijk een vergunning heeft. Het hebben of niet hebben van een vergunning en het gemakkelijk opzoeken daarvan kan leiden tot rechtszaken[58] en schadevergoedingen als blijkt dat het bedrijf niet bevoegd was, aldus de geïnterviewde van Dienst Justis.[59]

Momenteel blijkt dus niet uit de wet noch de toelichting daarop dat de openbaarheid van het register van vergunninghouders beoogd was noch noodzakelijk lijkt te zijn in relatie tot het doel van het register. Noch uit het doel van de Wbpr, noch uit Verordening 1214/2011 inzake grensoverschrijdend transport van eurocontanten over de weg tussen lidstaten van de eurozone blijkt dat openbaarheid vereist is om het doel van de regelgeving te kunnen bereiken.

De wijze waarop het register in de praktijk inmiddels wel *nut* heeft, blijkens de toelichting van de uitvoeringsinstantie, kan met zich meebrengen dat dit mogelijk gerepareerd kan worden. Hiervoor is echter wel vereist dat het doel van de openbaarheid duidelijk wordt gemaakt en dat er in een grondslag voor deze openbaarheid wordt voorzien. Hierbij dient dan ook rekening te worden gehouden met de wijze van openbaar toegankelijk maken.

[57] Zie <https://www.justis.nl/nieuws/2017/justis-publiceert-lijst-vergunninghouders-wpbr.aspx>, deze pagina is niet meer te bereiken via de website, een screenshot daarvan is aangehecht als Bijlage XVIII.
[58] Er zijn inderdaad enkele rechtszaken bekend waarin het niet hebben van een vergunning ter sprake kwam. Zie over de mate waarin een persoon die op dat moment niet onderzocht werd door het bedrijf dat geen vergunning had, en de gevolgen voor de ontvankelijkheid RvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2105.
[59] Interview d.d. 29 november 2024.

3.5 Evenredigheid van de openbaarheid

Bij gebrek aan een grondslag voor de openbaarheid is het niet meer nodig om de evenredigheid van de openbaarheid te toetsen. Het niet hebben van een grondslag is in zoverre fataal. Echter, in het kader van de beantwoording van de vraag in hoeverre een register dat momenteel niet voldoet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht stelt aan het openbaar maken van persoonsgegevens toch in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht kan worden gebracht, worden enkele gezichtspunten meegegeven.

Bij de voorgenomen herziening van de Wpbr zal allereerst een grondslag voor de openbaarheid van het register moeten worden gecreëerd. In het kader van de evenredigheidstoetsing die daarna volgt zijn de volgende onderdelen relevant; aard en omvang van de persoonsgegevens die worden verwerkt en de toegankelijkheid daarvan.

Allereerst de omvang van de persoonsgegevens die worden geopenbaard: deze is zeer beperkt. Het gaat hier om informatie met betrekking tot het hebben van een vergunning voor het verlenen van diensten die vergunningsplichtig zijn op grond van de Wbpr of Verordening 1214/2011 in combinatie met het KVK-nummer en de specifieke dienst waarvoor de vergunning is verleend (via de lettercode). Ook wordt de einddatum van de vergunning weergegeven en afhankelijk van de verstrekkingswijze in voorkomend geval het adres van de onderneming. Bij sommige verstrekkingsvormen wordt ook het adres meegeleverd, dit gebeurt dan incidenteel.

Het gaat hier niet om gegevens van enige gevoelige gegevens in de zin van artikel 9 en 10 AVG. Wél is het mogelijk om de actuele stand van zaken te combineren met historische gegevens en hieruit af te leiden van welke bedrijven voortijdig (dus voor aanvankelijk einde van de vergunningsdatum) de vergunning is ingetrokken. Wanneer de aanvangsdatum van de vergunning ook een relevant gegeven is dat geopenbaard dient te worden, geniet de voorkeur dit dan via het register te doen en niet de oude losse pdf-lijsten te laten circuleren.[60] Dat draagt bij aan de evenredigheid van de maatregel. Dit heeft onder meer te maken met de wijze waarop deze informatie lang nadat deze relevant is nog op te vragen is en dat het hier gaat om een bulkverstrekking. Een aanbeveling om in ieder geval de oude pdf-lijsten niet meer beschikbaar te laten zijn via de eigen website ligt daarom in de reden.[61]

[60] Deze zijn relatief gemakkelijk te achterhalen via een zoekmachine of een partij als https://web.archive.org. De andere verstrekkingswijzen zijn moeilijker te achterhalen via deze kanalen.
[61] Blijkens Feitencheck rapport door Justis d.d. 27 januari 2025 is hier inmiddels ook mee begonnen. Het weghalen van deze gegevens bij websites zoals https://web.archive.org is veel gecompliceerder, maar een verzoek daartoe kan altijd worden gedaan.

Zoals aangegeven wordt de informatie op verschillende wijzen geopenbaard. Het gaat om een lijst via de website, gecombineerd met een zoekfunctie. Daarnaast wordt dus ook de pdf-lijst geopenbaard met historische gegevens en is het gehele register als CSV- of JSON-bestand op te vragen. Bij deze laatste verstrekkingswijze wordt ook het adres in voorkomend geval geopenbaard. Dit gebeurt niet consequent. Bulkverstrekking is een van de wijzen van openbaar maken. Deze wijze van verstrekking lijkt echter niet nodig voor een van de genoemde doeleinden van het openbaar maken die in het interview zijn genoemd. Deze wijze van ontsluiten verdient dan ook aparte onderbouwing, of zou anders moeten worden gestaakt.

Relevant voor de bepaling van de evenredigheid van een verwerking is, zoals het Hof van Justitie EU heeft aangegeven in de *Volker und Markus Schecke*-zaak, dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hun betreffende gegevens bekend te maken.[62] Daarnaast is niet onbelangrijk te vermelden dat het de keuze van de betrokkene is om binnen de grenzen van de wet *zelf* een handelsnaam voor zijn rechtspersoon te kiezen.[63] Ook wordt meegewogen in hoeverre de verplichting om, voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens, te onderzoeken of uit de naam van iedere rechtspersoon op de lijst van vergunninghouders de identiteit van natuurlijke personen blijkt, Justis, als uitvoeringsinstantie, een (bovenmatig) grote administratieve last oplegt.[64]

3.6 Conclusie

Alles overzien kan worden geconcludeerd dat de lijst vergunninghouders op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus niet overeenstemt met het gegevensbeschermingsrecht.

Hoewel het gaat om een lijst met bedrijfsnamen, blijkt uit onderzoek dat meerdere rechtspersonen de naam van een natuurlijk persoon dragen. Het al dan niet hebben van een vergunning op grond van de Wbpr zegt daarmee ook wat *over* de natuurlijk persoon, waardoor het openbaar maken van het register van vergunninghouders ook moet voldoen aan de vereisten van de AVG.

Het ontbreekt momenteel op basis van Nederlands en Unierecht aan een grondslag voor deze openbaarheid. Nergens wordt het doel van het vergunningstelsel in verband gebracht met het openbaar maken van het register. Het overgaan tot publicatie van de lijst in 2018 was gebaseerd op signalen uit de praktijk dat dit nuttige

[62] Zie in deze zin HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke)*, punt 87.
[63] Zie in soortgelijke bewoordingen Van der Jagt in Rb. Amsterdam 16-02-2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, *Computerrecht* 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
[64] Zie in dit verband ook EHRM 2 maart 2009, nr. 2872/02 (*K.U. t. Finland*), r.o. 48.

informatie zou vormen voor een niet af te bakenen groep. Er is echter toen niet voorzien in een grondslag voor de publicatie.

Uit het interview blijkt dat er aan een dergelijke grondslag wordt gewerkt. Indien deze wordt gerealiseerd, dient daarin ook de openbaarheid te worden gelinkt aan een doelstelling van algemeen belang. Wanneer daarin is voorzien, zijn enkele relevante factoren meegegeven op basis waarvan vervolgens ook de evenredigheidtoets kan worden doorstaan:

1) Op basis van de beperkte beschikbare informatie is de inmenging als gering te kwalificeren. De ernst van de inmenging neemt echter toe door de vorm van verstrekking: de mogelijkheid om geautomatiseerd en in bulk de gehele inhoud van het register op te vragen. De toegankelijkheid van het register op deze manier vereist een separate onderbouwing en kan niet worden gerechtvaardigd enkel op basis van een algemene bepaling waarin staat dat het register openbaar zou moeten zijn. Dit is in het bijzonder relevant omdat geen van de aangevoerde redenen voor het openbaar aanbieden van het register, zoals blijkt uit het interview en de website van Justis, vereist dat het register in zijn geheel beschikbaar dient te zijn. Elk van de aangegeven doelen kan ook worden bereikt via incidentele verstrekkingen. Bij de creatie van de rechtsgrond die als grondslag voor de openbaarheid van het register kan dienen, moet voor de bulkverstrekking een zelfstandige onderbouwing worden voorzien, anders kan deze niet worden gehandhaafd.
2) Met de komst van het Wpbr-register is de openbaarmaking via de pdf-lijsten komen te vervallen. Oude lijsten circuleren echter nog wel op het internet, ook op de eigen website van Justis. Deze zouden in ieder geval moeten worden verwijderd van de eigen website, aangezien deze het mogelijk maken om verstrekkingen in het verleden te vergelijken met huidige houders van vergunningen en daarmee het mogelijk maken om te kunnen achterhalen of vergunningen vóór de verlooptijd zijn ingetrokken. Dit is niet noodzakelijk en de mogelijkheid daartoe zou moeten worden beperkt. Voor zover historische gegevens wel ter zake dienend zijn, zouden deze moeten worden geïncorporeerd in het Wpbr-register, en moet worden overwogen of deze ook openbaar beschikbaar moeten zijn of dat daarvoor een ander regime van toegang ook volstaat (zoals het aantonen van een belang).
3) Voorts is momenteel nog onduidelijk waarom bij sommige wijzen van verstrekken het adres wel voor sommige registraties wordt meegestuurd en bij andere niet. Een eenduidig beleid over de te verstrekken informatie is aan te raden.

Het register voldoet dus momenteel niet bij gebrek aan een grondslag voor de openbaarheid. Naast het voorzien in een dergelijke grondslag zijn ook enkele privacy-beschermende maatregelen voorgesteld die ervoor zorgen dat de openbaarheid voorts ook de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Hoofdstuk 4 – Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD)

4.1 Inleiding

In 2007 werd het wetsvoorstel inzake de Wet deskundige in strafzaken (WDS) aanhangig gemaakt.[1] Deze wet is op 1 januari 2010 in werking getreden.[2] Onderdeel van de wet is de oprichting van het Nederlands register gerechtelijk deskundigen (NRGD). Nadere regels over het NRGD zijn opgenomen in het Besluit register deskundige in strafzaken (Brdis).[3] De totstandkoming van het NRGD is onderdeel geweest van de meeromvattende Wet deskundige in strafzaken. De totstandkomings-geschiedenis van die wet is in het eerste vijfjaarlijkse evaluatieonderzoek uitgebreid beschreven.[4] Voor dit onderzoek beperken wij ons deels tot een verwijzing naar die geschiedenis. Hierna wordt eerst aandacht besteed aan een voorloper van het NRGD in de vorm van de Landelijke deskundigenindex (DIX). Aansluitend zal worden ingegaan op de achtergrond en doelstelling van het NRGD als zodanig.

De landelijke deskundigenindex (DIX)

Voorafgaand aan de oprichting van het NRGD bestond bij de rechtspraak al De Landelijke deskundigenindex voor de civiele en bestuurssectoren (DIX). Over de doelstellingen van DIX is weinig bekend. Raadpleging en nadere informatie is beperkt tot leden van de rechterlijke macht.[5] DIX was in eerste instantie slechts een kaartenbak met persoonlijke observaties van rechters en officieren ten aanzien van verschillende deskundigen.[6] De Groot & Elbers signaleren in 2008 dat het de intentie is DIX te ontwikkelen tot een instrument dat ook kwaliteitsgegevens bevat, in lijn met het dan eveneens nog te ontwikkelen NRGD.[7] Daarvan lijkt weinig terecht gekomen te zijn. Van Spaendonk & Keijser merken in 2014 op dat DIX nog wel wordt gebruikt, maar niet meer wordt geactualiseerd.[8] Van Ettekoven signaleert eind 2016 dat er nog altijd geen betrouwbare informatie over de kwaliteit van deskundigen is opgenomen in DIX.[9]

[1] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 2.
[2] *Stb.* 2009, 351.
[3] *Stb.* 2009, 330.
[4] J. de Ridder e.a., *Evaluatie van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen*, WODC 2014, p. 19-26.
[5] loket.rechtspraak.nl/burgers/Deskundigen/43. De bedoeling lijkt ooit wel te zijn geweest om het register openbaar raadpleegbaar te maken. Dit is echter nooit gebeurd. Zie: Hoogendijk, *Eer* 2009/1, p. 15.
[6] *Kamerstukken II* 2011/12, nr. 103-5, p. 1.
[7] G. de Groot & N.A. Elbers, *Inschakeling van deskundigen in de rechtspraak. Verslag van een onderzoek naar knelpunten en verbetervoorstellen, RvdR* Research Memoranda nr. 3, jaargang 4, 2008. p. 11, 27, 169.
[8] F. van Spaendonck & N. Keijser, 'Kwaliteitsborging van deskundigenberichten in het civiele recht', Trema 2014, p. 53.
[9] B.J. van Ettekoven, 'De deskundige deskundige. Over registers en de 'disclosure statement'', *O&A* 2016/53, afl. 3, p. 87.

Thans lijkt DIX nog altijd een sluimerend bestaan te leiden, getuige de daarover op de website van de rechtspraak te vinden informatie:

> Als deskundige kunt u sinds 15 oktober 2021 niet meer inloggen in de Deskundigen-index (DIX) om uw persoonsgegevens of expertise(s) te wijzigen. U heeft hierover per e-mail bericht gekregen. Rechtbanken maken nog wel gebruik van de DIX om deskundigen op te zoeken. Wilt u een wijziging in uw gegevens doorgeven? Of uw registratie beëindigen? U kunt hiervoor contact opnemen met de rechtbank(en) waar u geregistreerd bent. De contactgegevens vindt u in de brief die u heeft gekregen na uw registratie of over uw onderzoek in een rechtszaak.[10]

Omdat DIX geen openbaar register betreft en geen persoonsgegevens openbaarde, valt DIX buiten de scope van dit onderzoek en zal er hierna niet nader meer op worden ingegaan.[11]

Aanleiding voor de wetgeving

In het recente en minder recente verleden hebben zich een aantal geruchtmakende gerechtelijke dwalingen voorgedaan in het Nederlandse strafrecht. In een aantal gevallen speelde de inbreng van deskundigen een negatieve rol bij het ontstaan van deze dwalingen. Waarschijnlijk het bekendste voorbeeld is de zaak van Lucia de B., waarin een statisticus een naar achteraf is komen vast te staan gemankeerde rapportage afleverde die aan de basis stond van de veroordeling van Lucia de B.[12] Een ander bekend voorbeeld betreft de zogenaamde Schiedammer Parkmoordzaak.[13] De precieze inhoud van deze en andere zaken is voor dit onderzoek niet van belang. Wel van belang is dat laatstgenoemde zaak heeft geleid tot een evaluatieonderzoek dat in opdracht van het College van procureurs-generaal is uitgevoerd door een commissie onder leiding van Frits Posthumus.[14] Daarin kwam onder meer kritiek op de kwaliteit van de rapportages van deskundigen van het NFI. De kritische bevindingen uit het rapport van de commissie Posthumus hebben ingang gevonden bij de wetgever. Dit heeft (mede) geleid tot de indiening van het wetsvoorstel inzake de Wet deskundige in strafzaken in 2007.[15]

---

[10] rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Deskundigenindex.aspx.

[11] Bij wijze van voetnoot wel een waarschuwing. Op de website van Rechtspraak.nl valt te lezen dat DIX nog altijd bestaat en ook wordt gebruikt door rechters (rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Deskundigenindex.aspx). In het licht van hetgeen hier en elders is besproken lijkt dat op zijn minst risicovol. Zie nader: M. Visser, *De deskundige in het recht. Een interne rechtsvergelijking van de normering van deskundigeninbreng in het straf-, privaat- en bestuursrecht* (diss. Heerlen), Den Haag: Bju 2023, p. 213-215.

[12] Na een gehonoreerd herzieningsverzoek is Lucia de B. vrijgesproken. Zie nader: HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1941, m.nt. P.A.M. Mevis *(herziening Lucia de B.)*.

[13] HR 25 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS1872 *(Schiedammer parkmoord)*.

[14] F. Posthumus, *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord*, Rijksoverheid 2005.

[15] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 2.

Op 1 januari 2010 is de Wet deskundige in strafzaken (WDS) in werking getreden[16] en is tevens het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) opgericht (art. 51k lid 1 Sv). De doelstelling van de wet is om te komen tot een 'inhoudelijke kwaliteitsverbetering van de rechtspraak'.[17] Die kwaliteitsverbetering moet gestalte krijgen door een 'goede benutting van de deskundigen'.[18] In dat kader worden door de wetgever een drietal belangen genoemd: 'a) het belang van het onderzoek en de materiële waarheidsvinding, b) het belang van een eerlijke procesvoering, waaronder dat van de zogenaamde 'equality of arms'[19] en c) dat van berechting binnen een redelijke termijn'.[20] Op deze belangen zal verderop in dit hoofdstuk nog nader worden ingegaan. Nu zal eerst worden stilgestaan bij de hoofddoelstelling van de Wet deskundige in strafzaken die zich laat samenvatten met de term 'kwaliteitsverbetering'. Het is die doelstelling die de overgang vormt van de wet als geheel naar de oprichting van het NRGD in het bijzonder. Een van de belangrijkste instrumenten om de genoemde kwaliteitsverbetering gestalte te geven en de benutting van deskundigen te optimaliseren is de registratie van deskundigen in het NRGD. Registratie zou het in de ogen van de wetgever mogelijk maken om 'beter te kijken naar de kwaliteit van de desbetreffende deskundigen'.[21]

Het idee om deskundigen (centraal) te registreren is niet nieuw. Kwakman pleitte ruim twintig jaar geleden reeds voor de opstelling van 'een lijst met erkende deskundigen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen'.[22] Een soortgelijk pleidooi deed Nijboer tien jaar later.[23]

Het NRGD heeft als doelstelling om 'bij te dragen aan de bevordering van de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in de rechtspleging'.[24] Deze doelstelling is – zij het in iets andere bewoordingen – gecodificeerd in artikel 2 van het Besluit register deskundige in strafzaken (Brdis):

> Het register heeft ten doel de gebruikmaking van deskundigen in strafzaken, die naar het oordeel van het College gerechtelijk deskundigen voldoen aan de in artikel 12, tweede lid, genoemde kwaliteitseisen, te bevorderen door de gegevens van deze deskundigen, voor zover zij relevant zijn voor potentiële opdrachtgevers, bijeen te brengen en openbaar te maken.

[16] *Stb.* 2009, 351.
[17] *Handelingen I* 2008/09, nr. 18, p. 929.
[18] *Handelingen I* 2008/09, nr. 18, p. 929.
[19] In dit verband moet ook worden gewezen op het recht op tegenspraak dat eveneens voortvloeit uit het recht op een eerlijk proces en in veel gevallen samenhangt of zelfs deels samenvalt met het recht op equality of arms.
[20] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 2.
[21] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 9.
[22] N.J.M. Kwakman, 'De deskundige in het strafproces', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting, eerste interimrapport Strafvordering 2001*, Den Haag: Bju 2001, p. 390.
[23] J.F. Nijboer, *Forensische expertise*, Deventer: Gouda Quint 2009, p. 69-70.
[24] Besluit register deskundige in strafzaken, *Stb.* 2009, 330, p. 8.

Meer praktisch uitgewerkt beoogt de wetgever met de registratie van deskundigen in het NRGD die voldoen aan de daaraan gestelde eisen – opgenomen in art. 12 lid 2 Brdis – om 'aan de rechtsprekende macht, het openbaar ministerie, de politie en aan de verdediging de mogelijkheid [te bieden] een keuze te maken voor een deskundige, waarvan de kwaliteit vooraf in algemene zin is gewaarborgd'.[25] Het NRGD gaat op haar website ook in op de doelstellingen van de wetgever:

> In de Wet deskundige in strafzaken is bepaald dat deskundigen aan een zekere kwaliteit moeten voldoen. Het register is een middel om die kwaliteit te waarborgen. […] Wanneer u een deskundige uit het register inschakelt, kunt u er vanuit gaan dat deze zijn vak verstaat binnen het door het College gerechtelijk deskundigen omlijnde deskundigheidsgebied. Speciale onafhankelijke commissies, met daarin ook vak-deskundigen, hebben de in het register opgenomen deskundigen getoetst aan de hand van objectieve criteria ten aanzien van kwaliteit, betrouwbaarheid en vakbekwaamheid.[26]

Evident is dat de aan het NRGD opgelegde doelstellingen dienstig zijn aan en een uitwerking vormen van de doelstellingen die met de WDS worden beoogd. Die doelstellingen zijn hiervoor reeds genoemd en kunnen worden samengevat als het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak.

Zoals hiervoor al opgemerkt is een van de doelstellingen van het NRGD – vastgelegd in art. 2 Brdis – om 'de gegevens van […] deskundigen, voor zover zij relevant zijn voor potentiële opdrachtgevers, bijeen te brengen en openbaar te maken'. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WDS blijkt dat:

> openbaarheid […] een belangrijk aspect [is] van het register. Het register moet namelijk te raadplegen zijn door eenieder die in het kader van het wetsvoorstel een deskundige zoekt. Het betreft dus ook «burgers». […] elke deskundige die opgenomen wil worden in het register [zal] bepaalde gegevens moeten overdragen. Het betreft slechts die gegevens waarvan registratie in het openbare register noodzakelijk wordt geacht met het oog op het in artikel 2 van deze algemene maatregel van bestuur geformuleerde doel. Het daarnaast voorzien in registratie van niet-openbare gegevens wordt niet nodig of wenselijk geacht. […] Nadere gegevens kunnen worden opgevraagd bij de deskundige zelf, die daarbij voor zichzelf afweegt welke gegevens hij bekend wenst te maken en welke niet.[27]

In het kader van de openbaarheid van het register is het van belang om op te merken dat de doelgroep van het register 'eenieder' betreft. Hoewel vaak wordt gewezen op het OM, de rechtspraak en advocatuur als gebruikers, vormt de burger een niet te onderschatten doelgroep die getalsmatig in ieder geval veruit het grootst is. Daarbij

[25] Besluit register deskundige in strafzaken, *Stb.* 2009, 330, p. 8.
[26] nrgd.nl/zoek-een-deskundige/nut-van-het-register.
[27] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 22.

kan allereerst worden gewezen op de natuurlijke persoon die als verdachte in een strafproces betrokken is. Daarnaast kan het ook gaan om niet natuurlijke personen nu het strafrecht ook vervolging van bijvoorbeeld bedrijven mogelijk maakt. Hoewel het waarschijnlijk slechts bij uitzondering voorkomt dat een verdachte zichzelf verdedigt, bestaat die mogelijkheid wel en ook in die gevallen moet de burger toegang hebben tot kwalitatief hoogstaande deskundigen. Daarnaast geldt dat diezelfde verdachte ook in het samen met een raadsman bepalen van de processtrategie invloed moet kunnen uitoefenen op de keuze voor een deskundige of de controle op een door bijvoorbeeld het OM ingeschakelde deskundige. In al deze gevallen vervult het openbare karakter van het NRGD een waardevolle en noodzakelijke functie.

4.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de persoonsgegevens die door het register openbaar worden gemaakt. Allereerst zal kort uiteen worden gezet wat de doelgroepen van het register zijn. Aansluitend zal worden ingegaan op de daadwerkelijk openbaar gemaakte gegevens en de wijze waarop deze worden of kunnen worden ontsloten door de doelgroepen.

4.2.1 De doelgroepen (gebruikers) van het register

'Het NRGD is een openbaar register. Het kan door iedereen[28] worden geraadpleegd. Op dit moment is het register vooral van nut voor iedereen die gebruik maakt van gerechtelijk deskundigen binnen het Nederlandse strafrecht. Dat zijn bijvoorbeeld rechters, het Openbaar Ministerie en de advocatuur.'[29] Aldus de website van het NRGD waaruit al volgt dat het register zich primair richt op gebruik ten behoeve van advisering door deskundigen in strafrechtelijke procedures. In de memorie van toelichting wordt in dat verband hoofdzakelijk gewezen op het openbaar ministerie (OM) en de verdediging:

> Door het opnemen van deskundigen in een register wordt aan het openbaar ministerie en de verdediging de mogelijkheid geboden een keuze te maken voor een deskundige, waarvan de kwaliteit vooraf in algemene zin is gewaarborgd.[30]

In art. 150 lid 1 Sv is bepaald dat de OvJ bij de inschakeling van deskundigen beperkt is tot deskundigen die ingeschreven staan in het NRGD. In zoverre kan het OM worden gezien als verplichte gebruiker van het register. De OvJ kan evenwel op grond van art. 181 lid 1 Sv ook vorderen dat de rechter-commissaris (R-C) onderzoekshandelingen verricht, bijvoorbeeld in de vorm van de benoeming van een deskundige. Tegen de

[28] In het interview werd de doelgroep in lijn met het voorgaande omschreven als 'iedereen die belang heeft bij een deskundige.' Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[29] nrgd.nl/zoek-een-deskundige/voor-wie.
[30] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 9.

eventuele weigering van de R-C hieraan te voldoen staat beroep open bij de rechtbank ex art. 446 lid 1 Sv. Via deze artikelen kan de OvJ – zij het met een omweg – bewerkstelligen dat een niet bij het NRGD geregistreerde deskundige wordt benoemd. Een samenvatting van de belangrijkste doelgroepen waarop het register zich richt bestaat uit vier groepen:

- het openbaar ministerie
- de verdediging (verdachte en raadsman of raadsvrouw)
- de rechter-commissaris
- de zittingsrechter.

Voor de toegang tot de openbaar beschikbare gegevens in het register maakt het evenwel geen verschil wie formeel beslist over de inschakeling van de deskundige.

4.2.2 Openbaar beschikbare gegevens

Art. 16 Brdis geeft een overzicht van de persoonsgegevens die in het register – in ieder geval – moeten worden opgenomen:

> Het register bevat de volgende gegevens, welke voor een ieder toegankelijk zijn:
>
> a. naam van de deskundige en een vermelding van de wijze waarop hij voor raadplegers van het register bereikbaar wenst te zijn;
> b. de deskundigheid waarvoor de deskundige is geregistreerd;
> c. het gegeven dat de integriteit van de deskundige niet objectief door het College kon worden vastgesteld, bij toepassing van artikel 13, tweede lid, onderdeel b, derde streepje.[31]

De genoemde gegevens worden openbaar gemaakt en voor eenieder beschikbaar gesteld via de openbare website van het NRGD.[32] De in het register daadwerkelijk opgenomen gegevens corresponderen met de wettelijk voorgeschreven gegevens. In de navolgende paragraaf zal de wijze van ontsluiting van het register worden behandeld, waarbij ook visueel wordt weergegeven hoe de verschillende registraties eruitzien.

4.3 De wijze van ontsluiting van gegevens

De gebruiker die inlogt op de thuispagina van het NRGD (nrgd.nl) komt met twee muisklikken in het zoekportaal voor deskundigen.[33] De gebruiker hoeft alleen naar het

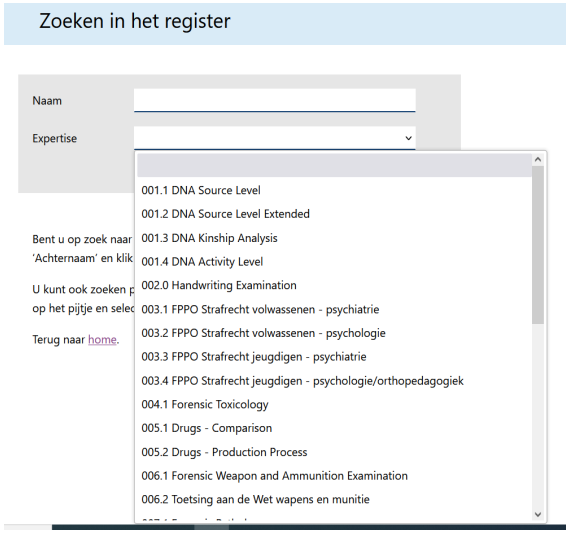
[31] Van de optie onder c is tot op heden nooit gebruik gemaakt en de verwachting is dat dat in de nabije toekomst ook niet zal gaan gebeuren. Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[32] nrgd.nl.
[33] integraties.doclogic.nl/nrgd/nrgdsearch.

zoekportaal te navigeren om daarvan gebruik te kunnen maken. Inloggen of registratie is niet vereist. Hieronder ziet u een schermafbeelding (screenshot) van de pagina vanwaar in het register kan worden gezocht:

Figuur 9. *Screenshot pagina https://integraties.doclogic.nl/nrgd/nrgdsearch*

In het zoekportaal kan worden gezocht naar deskundigen op naam en/of deskundigheidsgebied. De verschillende beschikbare deskundigheidsgebieden zijn in een drop-downmenu te selecteren door de gebruiker:[34]

Figuur 10. *Screenshot pagina https://integraties.doclogic.nl/nrgd/nrgdsearch*



[34] De printscreen toont slechts een gedeelte van het drop-downmenu.

Wanneer er specifiek op naam wordt gezocht, dan komen vanzelfsprekend slechts de gegevens van de desbetreffende deskundige omhoog, mits deze ook daadwerkelijk in het register staat. Een willekeurig zoekresultaat ziet er als volgt uit:

Figuur 11. *Screenshot resultatenoverzicht zoeken op naam*

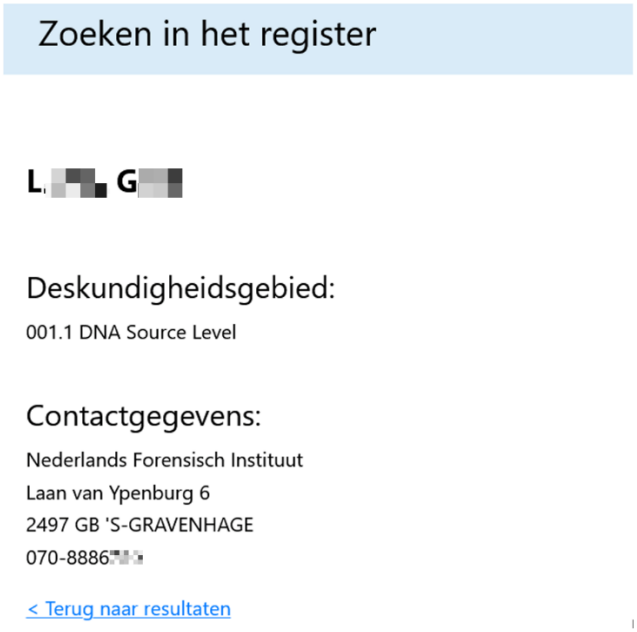
Wordt er zonder naam gezocht op deskundigheidsgebied,[35] dan krijgt de gebruiker een overzicht te zien van elke geregistreerde deskundige binnen het betreffende gebied. Een eerste overzicht bestaat uit achternamen en initialen van de geregistreerde deskundigen.

Figuur 12. *Screenshot resultatenoverzicht zoeken op expertise*

[35] Gezocht is op het eerste deskundigheidsgebied van het eerdergenoemde drop-dow menu. Het aantal geregistreerde deskundigen verschilt per deskundigheidsgebied.

Door vervolgens op een van de beschikbare namen te klikken, komt de gebruiker op de 'persoonspagina' van de deskundige. Een registratie op de website van het NRGD bestaat uit een tweetal onderdelen: het deskundigheidsgebied en de contactgegevens. Een willekeurige registratie ziet er als volgt uit:

Figuur 13. *Screenshot resultatenoverzicht individuele registratie*



Bij het hiervoor gegeven overzicht past de opmerking dat uit het interview bij het NRGD naar voren is gekomen dat er enige variatie zit in de gegevens die per deskundige worden geopenbaard.[36] In alle gevallen gaat het om de gegevens zoals voorgeschreven in art. 16 onder a en b Brdis; naam, contactgegevens en geregistreerd deskundigheidsgebied. De contactgegevens kunnen worden beperkt tot slechts een algemeen (zakelijk) telefoonnummer, een (zakelijk) emailadres, een (zakelijk) postadres of een combinatie hiervan. In een enkel geval[37] vermeldt een deskundige zijn privé-adres bij de contactgegevens in de openbare registratie. Opvallend is dat bij de categorie FPPO (Forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek) ook het geslacht van de deskundige wordt weergegeven.[38] Uit het afgenomen interview komt naar voren dat de reden hiervoor is dat bij gedragskundig onderzoek de te onderzoeken persoon regelmatig een voorkeur heeft voor een vrouwelijke dan wel mannelijke onderzoeker.[39] Omdat het contact tussen onderzoeker en onderzochte van invloed is op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten, is deze optie toegevoegd aan het register. Voor een voorbeeld zie de afbeelding hieronder:

[36] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[37] Naar schatting van het NRGD zelf één of twee gevallen. Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[38] Waarbij opgemerkt dat de keuze beperkt is tot man of vrouw.
[39] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.

Figuur 14. *Screenshot resultatenoverzicht individuele registratie incl. geslachtsaanduiding*

De door het NRGD openbaar gemaakte persoonsgegevens zijn grotendeels in overeenstemming met hetgeen is voorgeschreven in art. 16 onder a en b Brdis. De vermelding van het geslacht van de geregistreerde FPPO deskundigen vormt hierop een uitzondering. Van de mogelijkheid in art. 16 onder c Brdis wordt, zoals opgemerkt, geen gebruikgemaakt en de verwachting is dat dit ook in de (nabije) toekomst niet het geval zal zijn.[40]

4.3.1 Verzamelde vs geopenbaarde gegevens

Art. 13 lid 2 Brdis geeft een overzicht van de gegevens die de deskundige verplicht moet aanleveren bij het NRGD om ingeschreven te kunnen worden in het register. Dit betreft dus niet louter de gegevens die via het register zelf geopenbaard worden, maar daarnaast ook de gegevens die het NRGD zelf nodig heeft om de deskundige te kunnen toetsen en de registratieaanvraag administratief af te handelen. Het NRGD gebruikt onderstaande gegevens deels wel om het openbare gedeelte van het register in te vullen.

2. Bij de aanvraag tot inschrijving legt de deskundige in elk geval de volgende stukken over:
   a. een verklaring omtrent het gedrag die niet ouder is dan drie maanden;
   b. – de deskundige die minder dan vier jaar in Nederland woonachtig is, en voordien langer dan een jaar in een ander land woonachtig is geweest, legt naast de verklaring omtrent het gedrag zo mogelijk tevens een integriteitverklaring over die is afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in het land waarin hij voor zijn komst naar Nederland langer dan een jaar woonachtig was;

[40] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.

– de deskundige die niet in Nederland woonachtig is, legt in plaats van de verklaring omtrent het gedrag zo mogelijk een integriteitverklaring over die is afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in het land waarin hij woonachtig is;
– indien geen integriteitverklaring kan worden overgelegd of de integriteitverklaring afkomstig is uit een land buiten de Europese Unie en het College niet overtuigd is dat de overgelegde integriteitverklaring voldoende waarborg biedt inzake de integriteit, kan het College inschrijving weigeren of een verklaring verlangen waarin de deskundige instemt met openbaarmaking van het gegeven dat de integriteit niet objectief kon worden vastgesteld;

c. bewijsstukken van de kwalificaties voor zover relevant voor de inschrijving;
d. een verklaring inhoudende dat de aanvraag tot inschrijving naar waarheid is opgesteld;
e. een verklaring inhoudende dat de aanvrager instemt met openbaarmaking van zijn gegevens overeenkomstig het bepaalde in artikel 16;
f. een ondertekende verklaring, inhoudende dat hij kennis heeft genomen van de door het College vastgestelde gedragscode en zich gedurende de registratie aan de daarin opgenomen gedragsregels zal houden.

3. De aanvraag tot inschrijving, bedoeld in het eerste lid, bevat in elk geval de volgende gegevens:
   a. naam en adres van de aanvrager en een vermelding van de wijze waarop hij zijn bereikbaarheid in het register opgenomen wenst;
   b. het deskundigheidsgebied waarop het verzoek tot inschrijving betrekking heeft;
   c. namen en functies van referenten die het College kan raadplegen, alsmede een vermelding van de wijze waarop zij te bereiken zijn;
   d. een beschrijving van de kwalificaties voor zover relevant voor de beoordeling van het verzoek;
   e. vindplaats van voor de beoordeling van het verzoek relevante publicaties;
   f. een vermelding van zaken waarin de aanvrager eerder als deskundige optrad.

Uit het jaarverslag over kalenderjaar 2023 van het NRGD volgt dat er vanuit het oogpunt van dataminimalisatie een interne evaluatie heeft plaatsgevonden van welke data en gegevens het NRGD verzamelt. Daaruit is als resultaat gekomen dat 'data en gegevens die het NRGD wel mag verzamelen, maar niet nodig heeft voor het primaire proces […] niet meer verzameld en opgeslagen [worden]'.[41] Verder stelt het NRGD dat documenten waarvan bewaring niet verplicht is op grond van de AVG en Archiefwet zijn verwijderd of vernietigd.[42] Voor het openbaar maken van persoonsgegevens via het algemeen toegankelijke deel van de website van het NRGD maakt het voorgaande geen verschil. Het bovenstaande is in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever en art.16 Brdis. In de (concept) Nota van Toelichting wordt hierover opgemerkt dat 'in artikel 17 (thans artikel 16) is bepaald welke gegevens uit het register voor ieder toegankelijk zullen zijn. Het betreft een beperkt aantal gegevens. Bij zijn aanvraag heeft de deskundige een verklaring overgelegd inhoudende dat hij

[41] NRGD jaarverslag 2023, p. 19.
[42] NRGD jaarverslag 2023, p. 18-19.

instemt met de verwerking en de openbaarmaking van deze gegevens.'[43] Wordt deze instemming echter niet gegeven, dan komt de deskundige dus niet in het register. Dit heeft als gevolg, met name voor de deskundigen die vrijwel exclusief hun werk doen ten behoeve van de opsporing, dat ze dus niet hun diensten kunnen aanbieden. Dit betekent dat de 'instemming' niet gezien kan worden als toestemming voor de verwerking in de zin van de AVG.[44]

De (concept) Nota van Toelichting stelt verder dat 'het College en het ondersteunend bureau […] daarnaast de persoonsgegevens [kunnen] verwerken die nodig zijn voor de behandeling van de aanvraag en voor de goede uitvoering van de registratie, de herregistratie en de eventuele doorhaling. Dit houdt onder meer in dat de gegevens die de aanvrager aanlevert bij zijn aanvraag kunnen worden verwerkt (met dien verstande dat het daarbij alleen gaat om de gegevens zoals bedoeld in art. 16 Brdis (de auteur)). Die gegevens maken echter geen deel uit van het openbaar register en mogen ook niet op andere wijze worden verstrekt aan anderen.[45] De gegevens moeten bovendien worden vernietigd zodra zij niet langer nodig zijn voor de taakuitoefening van het College.'[46]

4.4 Grondslag voor de openbaarheid

In deze paragraaf zal de grondslag voor het openbaren van (persoons)gegevens in het NRGD worden behandeld.

4.4.1 De nationale grondslag

De rechtsgrond voor de oprichting en het bestaan van het NRGD als zodanig is gelegen in art. 51k lid 1 Sv: 'Er is een landelijk openbaar register van gerechtelijke deskundigen, dat wordt beheerd op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. Bij deze algemene maatregel van bestuur wordt het orgaan ingesteld dat met deze taak wordt belast'. De algemene maatregel van bestuur die in de bepaling wordt genoemd betreft het Brdis en het 'orgaan' het NRGD.[47]

Het NRGD heeft op grond van art. 4 onder a Brdis onder meer als wettelijke taak om te 'beslissen op een aanvraag tot inschrijving of tot herinschrijving en […] de eventuele doorhaling uit het register, het doen inrichten en onderhouden van het register waarin die beslissingen worden verwerkt alsmede het geven van aanwijzingen daaromtrent aan het bureau'. In dat openbare register moeten op grond van art. 16 Brdis in ieder geval de personalia van de deskundige, alsmede het deskundigheidsgebied waarvoor

[43] *Kamerstukken II* 2007/08, 31116, nr. 6-b2, p. 5.
[44] Art. 4 punt 11) AVG, waarin staat dat toestemming 'vrijelijk' moet zijn gegeven.
[45] Zie ook: *Kamerstukken I* 2007/08, 31116-C-b1, p. 29.
[46] *Kamerstukken II* 2007/08, 31116, nr. 6-b2, p. 5.
[47] Zie nader in art. 1 onder b en art. 3 Brdis.

de deskundige staat geregistreerd zijn opgenomen. Dat brengt mee dat de genoemde gegevens ook openbaar gemaakt worden via het register.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de openbaarmaking van persoonsgegevens door het NRGD geschiedt op basis van een wettelijke verplichting. De grondslag voor deze verwerking is daarmee een wettelijke verplichting, ex art. 6 lid 1 onder c AVG. Als overkoepelende doelstelling is genoemd de verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak. Voor zover de grondslag niet in art. 6 lid 1 onder c) AVG kan worden gevonden, kan worden beargumenteerd dat hier de grondslag 'publieke taak' ook aan de orde is. De rechterlijke macht is namelijk een van de pijlers van de machtsverdeling in Nederland en de kwaliteit daarvan is van groot maatschappelijk belang. Daarmee kan worden gesteld dat het openbaar maken van persoonsgegevens door het NRGD met als doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak een maatschappelijk belang dient, ex art. 6 lid 1 onder e) AVG.

De komst van de AVG heeft blijkens de interviews en het bureauonderzoek niet geleid tot enige aanpassing in de grondslag.[48]

4.5 Doelstelling van de wet

Het wettelijke doel van het NRGD is omschreven in art. 2 Brdis:

> Het register heeft ten doel de gebruikmaking van deskundigen in strafzaken, die naar het oordeel van het College gerechtelijk deskundigen voldoen aan de in artikel 12, tweede lid, genoemde kwaliteitseisen, te bevorderen door de gegevens van deze deskundigen, voor zover zij relevant zijn voor potentiële opdrachtgevers, bijeen te brengen en openbaar te maken.

De wetsgeschiedenis van de WDS geeft wat gedetailleerder inzicht in de doelstellingen van het NRGD, die deels al in de voorgaande paragrafen zijn genoemd. De wetgever acht het allereerst van belang dat voorafgaand aan de registratie in het NRGD controle plaatsvindt ten aanzien van de vraag wat maakt dat de deskundige inderdaad als zodanig kan worden beschouwd in verband met eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid.[49] Deskundigen worden in dat verband alleen opgenomen in het register wanneer voldaan is aan een aantal vakgebiedspecifieke kwaliteitseisen. Die eisen staan in algemene zin opgesomd in art. 12 lid 2 Brdis en worden door het NRGD nader uitgewerkt per deskundigheidsgebied. 'Door het opnemen van deskundigen in een register wordt aan het openbaar ministerie en de verdediging de mogelijkheid geboden een keuze te maken voor een deskundige, waarvan de kwaliteit vooraf in algemene zin is gewaarborgd. Het nieuw opzetten van het register maakt het mogelijk

[48] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[49] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 9.

beter te kijken naar de kwaliteit van de desbetreffende deskundigen', aldus de wetgever.[50] Elk van de hiervoor genoemde subdoelstellingen dient een overkoepelende hoofddoelstelling en die is om 'bij te dragen aan de bevordering van de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in de rechtspleging'.[51]

In essentie komt, zoals al eerder aangegeven, de doelstelling van het register erop neer dat de verschillende procesdeelnemers in een strafprocedure met behulp van het openbaar raadpleegbare register zoveel mogelijk de beschikking hebben over kwalitatief hoogstaande deskundigen. Die deskundigen moeten op hun beurt zorgen dat de rechter die uitspraak moet doen in een concrete strafzaak de beschikking heeft – voor zover nodig uiteraard – over kwalitatief hoogwaardige informatie in de vorm van feiten. Die informatie en de kwaliteit daarvan levert op haar beurt weer een bijdrage aan de kwaliteit van de rechtspraak. Dat kwalitatief hoogwaardige rechtspraak een algemeen belang is volgt reeds uit art. 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is neergelegd. Een vergelijkbare bepaling is ook te vinden in art. 47 HvEU.

De vraag die hierna aan de orde zal komen is of het voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het register noodzakelijk is dat het register persoonsgegevens openbaart, zoals in de wet omschreven. In de Nota van Toelichting bij het Brdis gaat de wetgever nader in op de noodzaak voor openbaarmaking van persoonsgegevens door het NRGD.

De wetgever stelt dat openbaarheid een belangrijk aspect van het register vormt, omdat het doel van het register onder meer is dat het voor eenieder te raadplegen moet zijn. Om die reden acht de wetgever afscherming van de toegang op welke wijze dan ook onmogelijk.[52] Omdat de geopenbaarde gegevens persoonsgegevens betreffen, is gezocht naar een evenwicht tussen openbaarheid en bescherming van gegevens. Daartoe is de omvang van de openbaar gemaakte gegevens beperkt tot de naam van de deskundige, het deskundigheidsgebied waarop de deskundige is geregistreerd en de contactgegevens. Daarnaast kan een deskundige die werkzaam is voor een (commerciële) instantie ervoor kiezen om als contactadres het adres van de werkgever te kiezen en tevens een zakelijk emailadres te gebruiken. Van die opties wordt in het register veelvuldig gebruikgemaakt. Een vrijgevestigde deskundige kan ervoor kiezen om bij de contactgegevens slechts een emailadres te vermelden, zodat diens persoonsgegevens (verder) afgeschermd blijven. Al met al heeft de wetgever gepoogd om de openbaarmaking van persoonsgegevens te beperken tot 'slechts die gegevens waarvan registratie in het openbare register noodzakelijk wordt geacht met het oog op het in artikel 2 van deze algemene maatregel van bestuur[53] geformuleerde doel'. Heeft de gebruiker van het register behoefte aan nadere informatie, al dan niet

[50] *Kamerstukken II* 2006/07, 31116, nr. 3, p. 9.
[51] Besluit register deskundige in strafzaken, *Stb.* 2009, 330, p. 8. Zie ook de codificatie hiervan in art. 2 Brdis.
[52] *Stb.* 2009, 330, p. 22.
[53] Bedoeld wordt het Besluit register deskundige in strafzaken.

in de vorm van persoonsgegevens, dan kunnen die met behulp van de wel openbaargemaakte contactgegevens bij de deskundige zelf worden opgevraagd. Het is daarbij aan de deskundige of en indien ja, welke gegevens hij wel en niet wenst te delen.[54]

Tegen de achtergrond van de doelstelling van het verhogen van de kwaliteit van de rechtspleging rijst de vraag of naast de kwalificaties van de deskundige ook diens persoonlijke gegevens noodzakelijkerwijs openbaar inzichtelijk dienen te zijn. Het zijn immers niet de naam en het adres van de deskundige die bepalend zijn voor de te verwachten kwaliteit van diens rapportage, maar veeleer diens relevante kwalificaties, zoals opleiding en ervaring. Dit argument gaat echter om twee met elkaar samenhangende redenen niet op. Allereerst geldt dat in het Nederlandse strafrecht een deskundige altijd een persoon betreft die vervolgens zelf verantwoordelijk is voor het doen van onderzoek en het uitbrengen van een rapportage. Eerder is al gewezen op artikel 2 van het Besluit register deskundige in strafzaken (Brdis), waarin is opgenomen dat 'het register […] ten doel [heeft] de gebruikmaking van deskundigen in strafzaken […] te bevorderen door de gegevens van deze deskundigen, voor zover zij relevant zijn voor potentiële opdrachtgevers, bijeen te brengen en openbaar te maken'. Dat doel kan lastig in de praktijk worden behaald wanneer de gebruiker van het register vervolgens geen mogelijkheid heeft om met behulp van contactgegevens ook daadwerkelijk in contact te komen met een deskundige uit het register.

In uitspraken wordt daarnaast altijd met naam en toenaam de persoon van de deskundige vermeld.[55] De pseudonimiseringsrichtlijn schrijft voor dat in rechterlijke uitspraken 'de gegevens van personen wiens werk het is om recht te spreken, cliënten bij te staan, te adviseren, te tolken, etc. […] ongepseudonimiseerd in de uitspraaktekst [blijven] staan. Dat betekent dat namen blijven staan van 'tolken, deskundigen, adviseurs, psychiaters, psychologen.'[56]

Hoewel het in theorie dus mogelijk zou zijn om de registratie te beperken tot slechts de kwalificaties van de deskundige en de persoon zelf bijvoorbeeld alleen met een nummer of code te registreren, zou dat praktisch bezien alleen uitstel van openbaarmaking van persoonsgegevens betreffen. Daar komt bij dat het vroegtijdig kunnen identificeren van de persoon van de rapporterende deskundige het voor alle procespartijen mogelijk maakt om tegenspraak te leveren. Dat recht strekt verder dan alleen de registratie bij het NRGD, maar kan inhoudelijk ook zien op zaken zoals integriteit, persoonlijke of zakelijke connecties en meer. Dit is wenselijk vanuit het oogpunt van

[54] Bovenstaande alinea is inhoudelijk ontleend aan: Besluit register deskundige in strafzaken, *Stb.* 2009, 330, p. 22 (NvT).
[55] Er bestaat in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld wanneer aannemelijk is dat de veiligheid van de deskundige in het geding komt, de mogelijkheid om in een specifieke strafzaak anoniem te rapporteren. Dat doet echter niets met de registratie door het NRGD, maar wordt geregeld binnen de context van een strafzaak waarin de deskundige reeds is ingeschakeld.
[56] Pseudonimiseringsrichtlijn Ad 1c. Vindplaats: rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Pseudonimiseringsrichtlijn.aspx.

het recht op tegenspraak zoals verankerd in artikel 6 EVRM. Denkbaar is – bijvoorbeeld tegen de achtergrond van een effectieve invulling van het recht op tegenspraak – dat het NRGD meer gegevens zou moeten of kunnen openbaren dan thans het geval is. Uit een in 2020 verschenen evaluatieonderzoek naar het NRGD volgt dat verschillende gebruikers van mening zijn dat de door het NRGD geopenbaarde gegevens te mager zijn. 'Zo ontbreekt het aan een duidelijk overzicht van wie inzetbaar is voor contra-expertise en moeten steeds alle deskundigen apart worden aangeklikt om te zien waar iemand werkt'[57], aldus (een deel van) de gebruikers.

Exacte cijfers over het gebruik van het register door de verschillende doelgroepen zijn niet bekend en worden door het register ook niet bijgehouden. 'In de periode september 2023-september 2024 werd de website pagina "zoek-een- deskundige" 1.506 keer bezocht, dus ongeveer 125 keer per maand. Deze pagina is een van de meest bezochte pagina's van onze website.'[58] Of gebruikers na het bezoek aan de genoemde pagina daadwerkelijk een specifieke deskundige hebben opgezocht en of daaruit een contact is voortgevloeid, kan uit de aangeleverde data niet worden afgeleid. Differentiatie naar verschillende groepen gebruikers is eveneens niet mogelijk. Het is mede om voornoemde redenen niet mogelijk om iets te zeggen over de vraag of het register de verschillende genoemde deeldoelgroepen[59] allen even goed weet te bereiken en bedienen. In dat kader is vermeldenswaardig dat in het eerste uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar het NRGD wordt opgemerkt dat de verdediging het register minder goed weet te vinden en minder vaak gebruikt dan de overige doelgroepen.[60]

Dat probleem bestaat thans op zijn minst voor een groot deel nog altijd, zo blijkt uit de resultaten van een recent door het NRGD uitgevoerde enquête onder strafrecht-advocaten waarin wordt gevraagd naar hun ervaringen met de inzet van deskundigen. Daaruit volgt dat 'de verdediging het NRGD weinig gebruikt'.[61] Daaraan liggen twee hoofdredenen ten grondslag:

> Ten eerste zou er een gebrek zijn aan specifieke deskundigen of zouden er te weinig deskundigen binnen een bepaald deskundigheidsgebied zijn. Ten tweede lijkt er vanuit de verdediging een wantrouwen te bestaan ten opzichte van NRGD-geregistreerde deskundigen.[62]

[57] O. Nauta, M.D. Abraham & N. Piepers, *Evaluatie College gerechtelijk deskundigen*, WODC 2020, p. 69.
[58] Kwantitatieve data NRGD.
[59] De rechtsprekende macht, het openbaar ministerie, de politie, de verdediging en eenieder die in het kader van het wetsvoorstel een deskundige zoekt, onder wie burgers.
[60] De Ridder e.a. 2014, p. 78-79.
[61] N.W.A.N. Kaesler e.a., *De inzet van deskundigen door de verdediging. Een verkennende studie naar ervaringen met het inschakelen van deskundigen door de verdediging, NJB* 2025, 66, 106.
[62] Kaesler e.a. 2025, p. 106.

Uit het bovenstaande volgt dat op basis van dit onderzoek en de daartoe opgevraagde en aangeleverde gegevens niet met zekerheid kan worden vastgesteld of het register de verschillende doelgroepen waarvoor het is opgericht allen even goed weet te bereiken. Voor de verdediging kan op basis van hetgeen zojuist is opgemerkt in ieder geval worden vastgesteld dat het NRGD deze doelgroep (nog altijd) slechts zeer beperkt weet te bereiken. Of voor elk van de doelgroepen van het register de doelstellingen die mede met behulp van het openbaar maken van gegevens in het register worden nagestreefd, daadwerkelijk worden behaald, valt dan ook niet met voldoende zekerheid vast te stellen.

4.6 Subsidiariteit van de openbaarheid

De doelgroep van het register is eerder al genoemd en is te definiëren als 'eenieder'. In de wetsgeschiedenis worden de rechtsprekende macht, het openbaar ministerie, de politie en de verdediging specifiek genoemd als doelgroep.[63] Daarnaast wordt als doelgroep genoemd eenieder die in het kader van het wetsvoorstel een deskundige zoekt, onder wie burgers.[64] De doelgroep van het register betreft dus uiteindelijk elke instantie, bestuursorgaan of andere rechtszoekende (burger) die in het kader van een (al dan niet lopende) juridische procedure behoefte heeft aan de inbreng van een geregistreerde deskundige. Daaronder vallen ook burgers die nog niet daadwerkelijk in een juridische procedure betrokken zijn, maar die bijvoorbeeld reden hebben om aan te nemen dat ze als verdachte kunnen of zullen worden aangemerkt en – na de verdere uitbreiding van het register naar het civiele en bestuursrecht[65] – burgers die behoefte hebben aan de inbreng van een deskundige teneinde hun proceskansen in een civiele procedure in te schatten. De eerste evaluatie van het NRGD in 2014 stipt ten slotte ook het meer algemene doel van 'het herstellen van het vertrouwen in de deskundige in het algemeen' aan.[66] Gesteld wordt dat 'het deskundigenregister […] geen doel op zich [is] maar een middel. Beoogd wordt kwaliteit transparant te maken. Het moet duidelijk worden op welke gronden de kwaliteit van de deskundige is gebaseerd.[67] Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de beoogde doelgroep voor het register evenzeer breed als in concreto onbepaalbaar is. Het op basis van objectieve factoren beperken van deze doelgroep lijkt dan ook niet haalbaar. Naast het NRGD is er – in strafrechtelijk opzicht – geen instantie die deskundigen op vergelijkbare wijze toetst en registreert. DIX is in dat verband al besproken in paragraaf 4.1. Een tweede register dat deskundigen registreert ten behoeve van advisering in een strafrechtelijke context betreft de landelijke deskundigheidsmakelaar

[63] Besluit register deskundige in strafzaken, *Stb.* 2009, 330, p. 8.
[64] *Kamerstukken II* 2006-2007, 31116, nr. 3, p. 22.
[65] Die uitbreiding is al enige tijd in de maak. Zie nader: NRGD jaarverslag 2023, p. 10-11. Vindplaats: <nrgd.nl/documenten/jaarverslagen/2024/04/22/nrgd-jaarverslag-2023>; O. Nauta, M.D. Abraham & N. Piepers, *Evaluatie College gerechtelijk deskundigen*, WODC 2020, p. 8.
[66] De Ridder e.a. 2014, p. 97.
[67] Idem.

(LDM). Dit betreft echter geen openbaar register en de LDM bemiddelt bovendien alleen ten behoeve van opsporingsinstanties en de rechterlijke macht en heeft zodoende een veel minder groot bereik dan het NRGD.[68] Hoewel er over vele deskundigen vergelijkbare en wellicht zelfs meer uitgebreide informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld via het internet, is de garantie die het NRGD biedt ten aanzien van de toetsing van geregistreerde deskundigen op basis van vooraf vastgestelde – en openbaar inzichtelijke – kwaliteitseisen niet op andere wijze beschikbaar en zeker niet op een even gemakkelijk toegankelijke plek. Het NRGD openbaart een beperkte set persoonsgegevens die niet op een effectieve en doeltreffende wijze (nog) verder beperkt kan worden. Daarbij moet ook worden bedacht dat de adviezen van in het NRGD geregistreerde deskundigen bedoeld zijn voor gebruik in strafrechtelijke procedures. Dat betekent niet zonder meer dat elk uitgebracht advies in een strafdossier terechtkomt – zeker voor de verdediging geldt dat die daarover zelf de eindbeslissing neemt –, maar dat doet niet af aan het geformuleerde uitgangspunt. Ten slotte kan in het kader van de subsidiariteit nog worden gewezen op de in de voorgaande paragraaf genoemde pseudonimiseringsrichtlijn die voorschrijft dat onder meer de namen van deskundigen ongepseudonimiseerd blijven staan in rechterlijke uitspraken.

De conclusie op grond van het bovenstaande is dat met uitzondering van de gegevens betreffende het geslacht (alleen bij FPPO-deskundigen) de gegevens van de betreffende deskundige in veel gevallen hoe dan ook openbaar gemaakt zullen worden. Nu het effectief gezien niet of nauwelijks mogelijk is om een deskundige in te schakelen bij afwezigheid van enige contactgegevens, kan worden geconstateerd dat er geen meer subsidiaire optie bestaat voor de openbaarmaking van gegevens dan die welke het NRGD thans uitvoert.

4.7 Proportionaliteit van de openbaarheid

Het NRGD openbaart alleen namen, contactgegevens – in overgrote mate zakelijk – en gegevens over de kwalificaties van de geregistreerde deskundige. Alleen bij het deelgebied FPPO bevat het register informatie over het geslacht van de deskundige (man/vrouw). Het beperken van het geslacht enkel in die zake waarin dit relevant is, is een uitwerking van het beginsel van minimale gegevensverwerking.[69] Het geslacht wordt openbaar gemaakt wanneer dit ter zake dienend is, en niet openbaar kenbaar gemaakt wanneer dit niet nodig is. Deze differentiatie naar categorieën binnen hetgeen openbaar wordt gemaakt, is daarmee een schoolvoorbeeld van de uitwerking van het beginsel van minimale gegevensverwerking en de daarmee samenhangende proportionaliteit van de gegevensverwerking.

[68] Voor een nadere analyse van de LDM zie: Visser 2023, p. 185-189.
[69] Artikel 5 lid 1 sub c) AVG. Zie in dit kader ook HvJ EU 13 maart 2025, C-247/23 (*Deldits*).

Het betreft daarmee een beperkte set persoonsgegevens waarvan de aard van de persoonsgegevens niet kwalificeren als bijzondere categorieën van persoonsgegevens (ex art. 9, lid 1, AVG) of gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten (ex art. 10 AVG).[70]

De toegang tot het register zelf is laagdrempelig. Via de thuispagina van het NRGD kan de gebruiker met twee muisklikken het register zelf raadplegen.[71] Vervolgens kan gezocht worden op (achter)naam en/of deskundigheidsgebied. In het laatste geval krijgt de gebruiker een lijst met namen – initialen en achternaam – te zien van geregistreerde deskundigen binnen het betreffende vakgebied. Verdere informatie – zoals contactgegevens – kunnen vervolgens alleen per afzonderlijke deskundige worden ingezien. Bulkverstrekking van gegevens is daarmee niet direct mogelijk. Wel zou het (in theorie) kunnen dat een gebruiker de gegevens van elke geregistreerde deskundige afzonderlijk kopieert en deze zelf samenvoegt in een bestand.[72] Daartegen zijn geen maatregelen getroffen. Voor zover bekend wordt niet bijgehouden (gelogd) wie op welk moment of hoe vaak het register raadpleegt. Specifieke maatregelen om mogelijk misbruik tegen te gaan worden voor zover bekend niet genomen.

De deskundige die wenst te worden opgenomen in het NRGD – en aan de daarvoor geldende eisen voldoet – is verplicht om de door het register openbaar te maken gegevens te verstrekken. Dit volgt uit art. 13 lid 3 onder a en b Brdis. Afscherming van de verplichte gegevens is niet mogelijk. Wel heeft de deskundige de keuze om zelf te bepalen op welke wijze hij bereikbaar wil zijn. Dat kan beperkt worden tot een – al dan niet zakelijk – postadres, emailadres of telefoonnummer. Deze gegevens worden dus niet afgeschermd, maar het is aan de betrokkene zelf om aan te geven of deze geregistreerd en daarmee geopenbaard worden.[73]

De door het NRGD geopenbaarde persoonsgegevens zijn noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de achterliggende doelstellingen van het register. Eerder is al opgemerkt dat het achterwege laten of pseudonimiseren van de persoonsgegevens binnen deze set (personalia en contactgegevens) in essentie geen redelijk alternatief oplevert en bovendien in praktisch opzicht niet leidt tot het openbaar maken van minder persoonsgegevens.

De doelstellingen van de registratie van deskundigen door het NRGD kan worden samengavat met de term kwaliteitsverbetering. Het is daarbij evident dat de kwaliteit van de geleverde dienst van een deskundige onlosmakelijk verweven is met de

[70] Het feit dat het gaat om iemand met deskundigheid die in een strafproces relevant kan zijn, maakt het niet gegevens van strafrechtelijke aard.
[71] De gebruiker die in de Google-zoekmachine de term 'nrgd' invoert, kan daarna eveneens met twee muisklikken het zoekportaal bereiken.
[72] Bijvoorbeeld door middel van scraping. Zie uitgebreider Hoofdstuk 15.
[73] Met dien verstande dat minstens één van de opties gekozen zal moeten worden.

persoonlijke eigenschappen van de geregistreerde. Het gaat immers primair om de kwaliteiten van de persoon van de deskundige. Herleidbaarheid van de in het register openbaar gemaakte gegevens tot de persoon van de geregistreerde is dan ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de beoogde doelstelling. Daarvoor zijn personalia en contactgegevens dan ook het minimale dat tegen de achtergrond van die doelstelling nodig is als openbaar beschikbare informatie, gegeven de doelgroep van 'eenieder'.

In het kader van de genomen privacybeschermende maatregelen kan ook nog het volgende worden opgemerkt. De gebruiker die via de thuispagina van de website van het NRGD doorklikt naar de pagina waarop gezocht kan worden naar specifieke deskundigen komt – zonder daar iets van te merken – terecht in een extern beheerde beveiligde omgeving. Welke beveiligingsmaatregelen daar zijn geïmplementeerd is niet duidelijk geworden. Opgemerkt is dat een gebruiker bij het raadplegen van het zoekportaal terecht komt in 'een andere omgeving […] en dat is een privacy-enhancing tool, dus dat is een zeer beschermde omgeving, dus daar kan je niet zomaar dingen uittrekken'.[74] Opgemerkt is wel dat de keuze om de zoekpagina extern te laten beheren is genomen vanuit het oogpunt van gegevensbescherming.[75] In praktisch opzicht doet het NRGD wel aan dataminimalisatie, zo volgt uit onderstaand citaat uit het interviewverslag:

> We hebben wel gestreefd naar zo min mogelijk informatie om te zorgen dat er geen misbruik van kan worden gemaakt. […] In het begin in 2010 waren het vooral de zzp'ers die ook nog heel veel privégegevens nog opschreven of lieten vermelden. En daarin zien we dat we toch wel mee schuiven met de tijd in onze samenleving en de ontwikkelingen in de samenleving en wat daar gebeurt. Dus daar hebben we denk ik in 2018 of 2019 […] een ronde gedaan om te kijken wie staat er nog met privégegevens in. En daar hebben we op twee na, het waren er overigens niet heel veel, want we maken al in onze brieven mensen erop attent: let op het is een openbaar register, dit is wat u heeft opgegeven aan wat u wilt gepubliceerd hebben aan contactgegevens, klopt dat inderdaad? Weet u dat deze gegevens openbaar gemaakt zijn en dat die voor iedereen toegankelijk zijn? Dus mensen vermelden eigenlijk alleen al de zakelijke contactgegevens en in die ronde in 2018 en 2019 waar ik net op doelde, zijn er geloof ik nog twee geweest die zeiden: nee hoor, ik vind het prima, laat maar lekker staan, ik werk vanuit huis, en ik heb er eigenlijk geen problemen mee. We hebben op die manier geprobeerd dat zorgvuldig te regelen.'[76]

Vanuit het NRGD is opgemerkt dat er een toename is van intimidatie en geweld, ook richting rapporterende deskundigen. De oplossing daarvoor ligt – zo stelt het NRGD – niet in het verder beperken van de openbaar beschikbare informatie, maar in de

[74] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[75] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.
[76] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.

mogelijkheid om in een specifieke strafrechtelijke procedure anoniem te rapporteren.[77] Die oplossing staat echter dus los van het NRGD en de door het NRGD openbaar gemaakte gegevens.

4.8 Conclusie

Gelet op het bovenstaande lijkt het er op basis van het onderzoek vooralsnog op dat de *openbaarheid* van het register in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht.

Noemenswaardig is de wijze waarop in het register uitwerking wordt gegeven aan het beginsel van minimale gegevensverwerking. Het gaat hier om de categorie FPPO (Forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek), waarbij ook het geslacht van de deskundige wordt weergegeven. Dat wordt *alleen* bij deze categorie weergegeven. Uit het afgenomen interview komt naar voren dat de reden hiervoor is dat bij gedragskundig onderzoek de te onderzoeken persoon regelmatig een voorkeur heeft voor een vrouwelijke dan wel mannelijke onderzoeker. Omdat het contact tussen onderzoeker en onderzochte van invloed is op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten, is deze optie toegevoegd aan het register. Dit vormt een duidelijke illustratie van een uitwerking op basis van het beginsel van minimale gegevensverwerking.

Er zijn echter enkele aandachtspunten. Ten eerste is het misleidend dat deskundigen bij hun aanvraag een verklaring moeten overleggen waarin zij instemmen met de verwerking en openbaarmaking van gegevens. Dit suggereert een keuzevrijheid die niet bestaat, aangezien de openbaarmaking van gegevens reeds verplicht is op grond van artikel 16 Brdis. Bovendien rijst de vraag of de toestemming wel 'vrijelijk' gegeven kan worden, gezien het feit dat sommige partijen voor hun dienstverlening vrijwel volledig afhankelijk zijn van de (verplichte) gebruikers van het NRGD.

Ten slotte wordt niet bijgehouden wie de raadplegers van het register in de praktijk zijn, waardoor niet kan worden vastgesteld of het register daadwerkelijk wordt gebruikt door de beoogde doelgroepen. Op basis van dit onderzoek en de beschikbare gegevens kan niet met zekerheid worden bepaald of het register alle verschillende doelgroepen waarvoor het is opgericht bereikt, noch of de doelstellingen die mede door openbaarmaking van gegevens worden nagestreefd, daadwerkelijk worden behaald.

[77] Interview beheerder NRGD, 18 september 2024.

Hoofdstuk 5 – Centraal Insolventie Register – Faillissement

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en de drie hierna volgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan het Centraal Insolventieregister (hierna: CIR). Omdat in het CIR gegevens ten aanzien van vier verschillende insolventieprocedures (faillissement, surseance van betaling, WSNP en WHOA-akkoord) worden gepubliceerd, waarbij de achtergronden van publicatie en de te publiceren gegevens kunnen verschillen, wordt de openbaarmaking van persoonsgegevens per procedure besproken. Daarbij wordt steeds – voor zover relevant – een onderscheid gemaakt tussen gegevens die betrekking hebben op insolvente natuurlijke personen enerzijds en gegevens die betrekking hebben op insolvente rechtspersonen en daarbij betrokken natuurlijke personen anderzijds. Insolventieprocedures geopend ten aanzien van banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen en centrale wederpartijen worden hierna vrijwel volledig buiten beschouwing gelaten, omdat zij relatief weinig voorkomen en ten aanzien van dit type faillissementen enkele bijzondere (openbaarmakings)regels gelden.

In dit hoofdstuk staat de openbaarmaking centraal van gegevens die betrekking hebben op failliete natuurlijke en rechtspersonen. In de volgende drie hoofdstukken zal – om dubbelingen te voorkomen – waar mogelijk worden verwezen naar het onderhavige hoofdstuk.

Het CIR heeft een lange voorgeschiedenis. In art. 19 van de Wet van 30 september 1893, op het faillissement en de surseance van betaling (hierna: de Faillissementswet of Fw)[1] is bepaald dat elke rechtbank een openbaar register houdt waarin voor elk faillissement bepaalde gegevens worden opgenomen. De griffier was van meet af aan verplicht om een ieder kosteloze inzage in het register te geven en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken. De Faillissementswet is op 1 september 1896 in werking getreden.[2]

Ter uitvoering van het bepaalde in art. 19 Fw is in 1896 het Besluit ex artikel 19 Faillissementswet[3] vastgesteld, waarin de inrichting van de oorspronkelijke registers is vastgelegd. Dit besluit geldt nog steeds en is daarmee in beginsel van belang voor de inrichting van het CIR.[4] Bij Wet van 24 november 2004, die – voor zover hier van

[1] *Stb.* 1893, 140.
[2] *Stb.* 1896, 9.
[3] *Stb.* 1896, 97.
[4] Het Besluit ex art. 19 Fw wordt nog steeds aangemerkt als zijnde gedelegeerde regelgeving gebaseerd op art. 19 Fw, dat thans handelt over het *centrale* register. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2024-07-10/0/TiteldeelII/AfdelingEerste/Artikel19/informatie, geraadpleegd op 14 augustus 2024. Vgl. bovendien

belang – per 1 december 2005 in werking is getreden,[5] is vervolgens bepaald dat de griffier de in art. 19 lid 1 Fw genoemde gegevens doorgeeft aan de minister van Justitie of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ander orgaan ten behoeve van het bij diezelfde wet ingevoerde centrale register (hierna: het CIR).[6] De Raad voor de rechtspraak is sindsdien verantwoordelijk voor het bijhouden van het CIR.[7] Het CIR was trouwens al eerder via internet te raadplegen, namelijk vanaf 1 januari 2005,[8] maar verkreeg pas later een wettelijke basis. Iedereen heeft kosteloos inzage in het CIR en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[9]

De Wet modernisering faillissementsprocedure van 27 juni 2018, in werking getreden per 1 januari 2019,[10] heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat er, ten aanzien van gegevens over faillissementen, nog maar één enkel register bestaat; het CIR. De afzonderlijke faillissementsregisters bij de rechtbanken worden sindsdien niet meer geactualiseerd. De griffiers van de rechtbanken dragen zorg voor inschrijving van de aangewezen gegevens in het CIR. Alle insolventiegegevens gepubliceerd ná 1 januari 2005 zijn raadpleegbaar (geweest) via het CIR.[11]

5.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende (persoons)-gegevens die in verband met faillissementsprocedures openbaar worden gemaakt via het CIR. De in deze paragraaf opgenomen informatie is gebaseerd op raadpleging van de website CIR en informatie verkregen van de Raad voor de rechtspraak. Daarbij wordt aangetekend dat de website niet systematisch is geraadpleegd. Om het CIR te kunnen raadplegen, moeten verificatievragen worden beantwoord, waarna maximaal 1005 resultaten worden getoond.[12] Met name ten aanzien van natuurlijke personen zonder onderneming is het zonder concrete informatie over de betrokkene lastig om gegevens te achterhalen.[13] Het is wel mogelijk om te zoeken op insolventiekenmerken, waarbij moet worden afgewacht of daarbij failliete natuurlijke personen zonder

---

de wetswijzigingen die achtereenvolgens hebben plaatsgevonden en waarbij art. 19 Fw is gewijzigd en art. 19a Fw is ingevoegd: *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2018, 299, alsook *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 19-20.

[5] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.

[6] Art. 19 lid 4 en 19a Fw.

[7] Besluit van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599.

[8] R.D. Vriesendorp, 'Het centraal insolventieregister (CIR): bron voor insolventiecijfers over 2005', *TvI* 2006, 12, Inleiding.

[9] Art. 19a Fw, zoals ingevoerd bij de Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surséance van betaling en faillissement, *Stb.* 2004, 615. Zie thans art. 19 lid 3 Fw.

[10] *Stb.* 2018, 299 en *Stb.* 2018, 348.

[11] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.

[12] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventie-register', november 2023, sheet 16.

[13] Let wel, via de Staatscourant worden steeds ook faillissementen van natuurlijke personen aangekondigd, wat met zich meebrengt dat deze toch nog te achterhalen zijn, zeker als het gaat om recent uitgesproken faillissementen.

onderneming naar boven komen (dit bleek overigens steeds het geval). In voetnoten wordt aangeven hoe is gezocht.

Voorts wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de verschillende manieren waarop de gegevens worden geopenbaard.

5.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt

Deze paragraaf betreft de gegevens die daadwerkelijk worden geopenbaard via het CIR. Hierna wordt onderscheid gemaakt tussen openbaar gemaakte gegevens ten aanzien van een failliete rechtspersoon en een failliete natuurlijke persoon.

5.2.1.1 Gegevens ten aanzien van een failliete rechtspersoon

Ten aanzien van een failliete rechtspersoon worden ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk (zomer 2024) de volgende gegevens openbaar gemaakt:[14]

- Statutaire naam van de rechtspersoon
- KVK-nummer
- Vestigingsadres en/of correspondentieadres failliet, tenzij geheim[15]
- Handelsnaam/-namen van de failliet
- Naam, post-/vestigingsadres en telefoonnummer van de curator(en)
- Naam rechtbank
- Naam rechter(s)-commissaris
- Toezichtzaaknummer
- Insolventienummer
- Eventueel vorig insolventienummer, indien eerder bijvoorbeeld een surseance van betaling was uitgesproken
- Periodieke faillissementsverslagen met verslagdatum en publicatiekenmerk, en
- (Periodieke) financieel verslagen met verslagdatum en publicatiekenmerk
- Publicaties, onder meer:[16]
    - Faillietverklaring:
        - Datum uitspraak faillissement
        - Datum publicatie uitspraak faillissement
        - Publicatiekenmerk
    - Overdracht faillissement aan andere rechtbank
        - Datum overdracht
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk

[14] Bron vormen Rechtspraak.nl, waarbij op 16 en 17 juli 2024 is gezocht in het CIR met behulp van de volgende zoektermen 'Crown Van Gelder', 'Big Bazar' en 'BCC', en Mail van de Raad voor de rechtspraak van 19 november 2024, 8:35 uur.
[15] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[16] Zie Bijlage XVI.

Voor de hiervoor genoemde faillissements- en financieel verslagen geldt dat Recofa[17] modellen heeft opgesteld, die kunnen worden geraadpleegd en gedownload via Rechtspraak.nl.[18] Gebruik van deze modellen wordt dwingend voorgeschreven.[19] Indien het 'modelverslag faillissement rechtspersoon' wordt gebruikt (zie Bijlage XIV), worden eens per drie maanden[20] de volgende gegevens opgenomen en geopenbaard in het CIR:

- Datum verslag
- Verslagnummer
- Gegevens onderneming
- Faillissementsnummer
- Datum uitspraak faillissement
- Naam curator
- Naam rechter-commissaris
- Activiteiten van de onderneming van de rechtspersoon
- Omzetgegevens
- Gemiddeld aantal personeelsleden
- Saldo einde verslagperiode
- Tijdvak verslagperiode
- Bestede uren curator (en diens medewerkers) in verslagperiode
- Bestede uren totaal

1. Inventarisatie
   1.1. Directie en organisatie rechtspersoon
   1.2. Winst en verlies
   1.3. Balanstotaal
   1.4. Lopende procedures
   1.5. Verzekeringen
   1.6. Huur
   1.7. Oorzaak faillissement

2. Personeel
   2.1. Aantal ten tijde van het faillissement
   2.2. Aantal in jaar voor faillissement
   2.3. Datum ontslagaanzegging
   2.4. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

[17] Recofa is het landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in procedures betreffende faillissementen, wettelijke schuldsaneringsregelingen (Wsnp) en surseances van betaling.
[18] Zie: https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Insolventierecht/Paginas/afwikkeling-faillissement.aspx, geraadpleegd op 16 juli 2024.
[19] Zie J.L.M. Groenewegen & M.J.H. Orval, 'Rechten van schuldeisers op informatie in faillissement', in: I. Spinath e.a. (red), *Curator en Crediteuren. INSOLAD jaarboek 2009*, Deventer: Kluwer 2009, p. 46 en Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling, versie 15 april 2021, richtlijn 2 Verslaglegging. Afwijken van de richtlijnen is in individuele gevallen mogelijk, zie richtlijn 1.4 en vgl. bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3444, r.o. 3.7.
[20] Art. 73a lid 1 Fw schrijft voor dat de curator telkens na verloop van drie maanden een verslag uitbrengt over de toestand van de boedel.

3. Activa
    3.1. Onroerende zaken
        3.1.1. Beschrijving
        3.1.2. Verkoopopbrengst
        3.1.3. Hoogte hypotheek
        3.1.4. Boedelbijdrage
        3.1.5. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht
    3.2. Bedrijfsmiddelen
        3.2.1. Beschrijving
        3.2.2. Verkoopopbrengst
        3.2.3. Boedelbijdrage
        3.2.4. Bodemvoorrecht fiscus
        3.2.5. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht
    3.3. Voorraden/onderhanden werk
        3.3.1. Beschrijving
        3.3.2. Verkoopopbrengst
        3.3.3. Boedelbijdrage
        3.3.4. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht
    3.4. Andere activa
        3.4.1. Beschrijving
        3.4.2. Verkoopopbrengst
        3.4.3. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

4. Debiteuren
    4.1. Omvang debiteuren
    4.2. Opbrengst
    4.3. Boedelbijdrage
    4.4. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

5. Bank/zekerheden
    5.1. Vordering van bank(en)
    5.2. Leasecontracten
    5.3. Beschrijving zekerheden
    5.4. Separatistenpositie
    5.5. Boedelbijdragen
    5.6. Eigendomsvoorbehoud
    5.7. Retentierechten
    5.8. Reclamerechten
    5.9. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

6. Doorstart/voortzetten onderneming
    6.1. Voortzetten
        6.1.1. Exploitatie/zekerheden
        6.1.2. Financiële verslaglegging
        6.1.3. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

6.2. Doorstart
6.2.1. Beschrijving
6.2.2. Verantwoording
6.2.3. Opbrengst
6.2.4. Boedelbijdrage
6.2.5. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

7. Rechtmatigheid
7.1. Boekhoudplicht (houdt verband met art. 2: 138/248 BW)
7.2. Depot jaarrekeningen (houdt verband met art. 2:138/248 BW)
7.3. Goedkeurende verklaring accountant
7.4. Stortingsverplichting aandelen (houdt verband met volstortingsplicht: art. 2: 84/193 BW)
7.5. Onbehoorlijk bestuur (houdt verband met o.a. art. 2:9, 2:138/248 en 6:162 BW)
7.6. Paulianeus handelen (houdt verband met art. 42 e.v. Fw)
7.7. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht)

8. Crediteuren
8.1. Boedelvorderingen
8.2. Preferente vorderingen van de fiscus
8.3. Preferente vorderingen van het UWV
8.4. Andere preferente crediteuren
8.5. Aantal concurrente crediteuren
8.6. Bedrag concurrente crediteuren
8.7. Verwachte wijze van afwikkeling
8.8. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

9. Procedures
9.1. Naam wederpartij(en)
9.2. Aard procedures
9.3. Stand procedure
9.4. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

10. Overig
10.1. Termijn afwikkeling faillissement
10.2. Plan van aanpak
10.3. Indiening volgend verslag
10.4. Werkzaamheden die curator op dit vlak heeft verricht

Ter toelichting wordt opgemerkt dat in de openbare verslagen veelal ook de oprichtingsdatum van de failliete rechtspersoon wordt vermeld.[21] Onder paragraaf 1.1

[21] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/279 van 22 november 2023, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.279.F.1306.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024; Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/281 van 3 november 2023, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.281.F.1300.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.

'Directie en organisatie rechtspersoon' wordt bovendien aangegeven wie het bestuur van de rechtspersoon vormt en wie de aandeelhouder(s) is (zijn). Betreft het (indirect) natuurlijke personen, dan wordt soms wel hun naam genoemd[22] en soms wordt volstaan met de vermelding 'is een natuurlijk persoon'.[23]

Het gepubliceerde financieel verslag kan een tussentijds verslag zijn of een (voorlopig) eindverslag. Ten aanzien van beide verslagen heeft Recofa voorzien in modellen (zie Bijlagen X en XI), die via Rechtspraak.nl kunnen worden geraadpleegd en gedownload.[24] Deze verslagen bevatten vooreerst de algemene gegevens van het betreffende faillissement:

- Datum verslag
- Naam gefailleerde
- Faillissementsnummer
- Datum uitspraak faillissement
- Naam curator
- Naam rechter-commissaris, en indien het een tussentijds financieel verslag betreft: op welke faillissementsverslagen het financieel verslag betrekking heeft.

Een verslag dat het Recofa-model tussentijds financieel verslag volgt, bevat vervolgens:

[22] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/279 van 22 november 2023, par. 1.1, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.279.F.1306.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.
[23] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/281 van 3 november 2023, par. 1.1, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.281.F.1300.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.
[24] Zie: https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Insolventierecht/Paginas/afwikkeling-faillissement.aspx, geraadpleegd op 16 juli 2024.

***Figuur 15**. Recofa-model tussentijds financieel verslag*

A	BATEN	incl. BTW	mutaties	totaal	af te dragen BTW
1.	**aangetroffen middelen**				
	kas	€	€	€	
	bank	€	€	€	
	giro	€	€	€	
2.	**opbrengsten verkopen**				
	opbrengsten verkopen	€	€	€	€
	kosten ivm verkoop	€	€	€	€
3.	**debiteuren**				
	pre-faillissement debiteuren	€	€	€	
	boedeldebiteuren	€	€	€	€
4.	**overige baten**				
	boedelbijdrage	€	€	€	
	restitutie belastingdienst	€	€	€	
	rente	€	€	€	
5.	**totaal**	**€**	**€**	**€**	**€**
B	**REEDS BETAALDE VERSCHOTTEN / BOEDELSCHULDEN**	**incl. BTW**	**mutaties**	**totaal**	**terug te ontvangen BTW**
	salaris curator	€	€	€	€
	publicatiekosten	€	€	€	€
	uittreksel	€	€	€	€
	gas / water / electra	€	€	€	€
	verzekeringen	€	€	€	€
	fiscus	€	€	€	
	UWV	€	€	€	
6.	**totaal**	**€**	**€**	**€**	**€**
C	**THANS NOG BESCHIKBAAR**	**incl. BTW**	**mutaties**	**totaal**	
	totaal A	€	€	€	
	totaal B	€	€	€	
7.	**saldo boedelrekening**	**€**	**€**	**€**	

Het (voorlopig) eindverslag dat conform het Recofa-model wordt opgesteld, bevat meer gegevens, namelijk:

Figuur 16. *(Voorlopig) eindverslag dat conform het Recofa-model*

A	BATEN	subtotaal. incl. BTW	totaal	af te dragen BTW
1.	**aangetroffen middelen**			
	kas	€		
	bank	€		
	giro	€		
			€	
2.	**opbrengsten verkopen**			
	opbrengsten verkopen	€		€
	kosten ivm verkoop	€		€
			€	
3.	**debiteuren**			
	pre-faillissement debiteuren	€		
	boedeldebiteuren	€		€
			€	
4.	**overige baten**			
	boedelbijdrage	€		
	restitutie belastingdienst	€		
	rente	€		
			€	
5.	**totaal**		**€**	**€**
B	**REEDS BETAALDE VERSCHOTTEN / BOEDELSCHULDEN**	**incl. BTW**	**totaal**	**terug te ontvangen BTW**
	salaris curator	€		€
	publicatiekosten	€		€
	uittreksel	€		€
	gas / water / electra	€		€
	verzekeringen	€		€
	fiscus	€		
	UWV	€		
6.	**totaal**		**€**	**€**
C	**THANS NOG BESCHIKBAAR**	**incl. BTW**	**totaal**	**terug te ontvangen BTW**
	totaal A		€	
	totaal B		€	
7.	**saldo boedelrekening**		**€**	

Wordt vervolgd op de volgende pagina >>

D	NOG TE BETALEN VERSCHOTTEN / BOEDELSCHULDEN	incl. BTW	totaal	terug te ontvangen BTW
	salaris curator	€		€
	publicatiekosten	€		€
	verschotten belast	€		€
	verschotten onbelast	€		
	UWV	€		
	belastingdienst	€		
	totaal		**€**	**€**

E	BTW			
	af te dragen / terug te ontvangen A-B-D			
	A (af te dragen)		€	
	B (terug te ontvangen)		€	
	D (terug te ontvangen)		€	
	saldo		**€**	

F	DEFINITIEF SALDO			
	boedelrekening minus nog te betalen		€	
	betaalde / ontvangen BTW		€	
	saldo voor uitdeling		**€**	

G	SALDO UIT TE BETALEN AAN	totaal vordering	uitkering totaal	percentage
1.	**preferente schuldeisers**			
a.	kosten aanvragen faillissement	€		
			€	0,00%
b.	fiscus	€		
c.	UWV ex art. 16 CSV	€		
			€	0,00%
d.	UWV ex art. 3:288 sub e BW	€		
e.	werknemers ex art. 3:288 sub e BW	€		
			€	0,00%
2.	**concurrente crediteuren conform bijlage**			
	concurrente crediteuren	€		
			€	0,00%

5.2.1.2 Gegevens ten aanzien van een failliete natuurlijke persoon

Failliete natuurlijke persoon die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefent

Ten aanzien van failliete natuurlijke personen die *geen* zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, worden in principe de volgende gegevens gepubliceerd:[25]

- Voornaam/-namen en achternaam
- Geboortedatum en -plaats[26]
- Woonadres, tenzij geheim adres[27] of woon- en verblijfplaats onbekend
- Naam curator
- (Post)adres curator
- Telefoonnummer curator
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Toezichtzaaknummer
- Insolventienummer
- Publicaties, onder meer:[28]
    - Faillietverklaring
        - Datum faillietverklaring
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk

Failliete natuurlijke persoon die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefent

Ten aanzien van failliete *natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen*, worden de volgende gegevens gepubliceerd:[29]

- Voornaam/-namen en achternaam
- Geboortedatum en -plaats

[25] Deze informatie is gebaseerd op raadpleging van het CIR op 30 augustus 2024 en 19 september 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste drie maanden; rechtbank: alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken faillissement. Daarbij valt op dat niet altijd alle genoemde informatie wordt opgenomen, zo werd soms geen geboorteplaats opgenomen. Let er bovendien op dat lopende het onderzoek de mogelijkheid om te zoeken op insolventiekenmerken is aangepast in de periode tussen 30 augustus en 31 oktober 2024. Er kan sindsdien alleen nog maar gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Dit betekent dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen.

[26] In een enkel geval werd geen geboorteplaats genoemd.

[27] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.

[28] Zie Bijlage XVI.

[29] Deze informatie is gebaseerd op raadpleging van het CIR op 30 augustus 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste drie maanden; rechtbank: alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken faillissement. Zie ook de opmerking in een van de voorgaande noten over deze zoekmogelijkheid.

- Woonadres, tenzij geheim[30] of woon- en verblijfplaats onbekend
- Handelsnaam/-namen
- KVK-nummer(s)
- Vestigingsadres onderneming, tenzij geheim[31]
- Naam curator
- (Post)adres curator
- Telefoonnummer curator
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Toezichtzaaknummer
- Insolventienummer
- Publicaties, waaronder:[32]
    - Faillietverklaring
        - Datum faillietverklaring
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk

5.2.2 Gegevens ten aanzien van in andere lidstaat geopende insolventieprocedure

Art. 14 lid 4 Fw bepaalt dat op verzoek van een insolventiefunctionaris of een schuldenaar als bedoeld in art. 2, onder 3 en 5 Verordening (EU) 2015/848 (i.e. een insolventiefunctionaris of een *debtor-in-possession*) de griffier van de rechtbank Den Haag onverwijld in de Staatscourant kennisgeeft van de in art. 28 van die verordening bedoelde gegevens. Genoemde kennisgeving vindt in elk geval plaats indien de schuldenaar in Nederland een vestiging heeft in de zin van art. 2, onder 10 Verordening (EU) 2015/848. Ingevolge art. 19b Fw worden die gegevens door de griffier van de rechtbank Den Haag ook ingeschreven in het CIR. Via de site van het CIR zijn door raadpleging van een pdf-document getiteld 'EU registraties' de hier bedoelde gegevens te raadplegen. Meer precies worden in voorkomend geval de volgende gegevens gepubliceerd:[33]

- Datum opening uitspraak insolventieprocedure
- Naam instantie die voornoemde uitspraak heeft gedaan
- Type procedure
- Toezichtnummer
- Insolventienummer
- Naam schuldenaar
- Handelsnaam/-namen van de schuldenaar
- KVK-/ondernemingsnummer van de schuldenaar

[30] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[31] Vgl. mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[32] Zie Bijlage XVI.
[33] Gegevens zijn gebaseerd op de pdf die beschikbaar was via https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/EU-Registraties.aspx op 17 september 2024.

- Vestigingsplaats/zetel van de schuldenaar[34]
- Kantoor- en/of postadres van de schuldenaar[35]
- Adres van de vestiging van de schuldenaar in Nederland
- (Voornaam en) achternaam van de wettelijk vertegenwoordiger van de schuldenaar
- Voorletter(s)/voornaam en achternaam van de insolventiefunctionaris(sen)
- (E-mail-)adres van de insolventiefunctionaris(sen)
- Telefoonnummer van de insolventiefunctionaris(sen)
- Voorletter/voornaam en achternaam van de rechter-commissaris of gedelegeerd rechter
- Bevoegdheidsgrondslag van de instantie die de insolventieprocedure heeft geopend
- Vermelding of het een hoofdprocedure in de zin van Verordening (EU) 2015/848 betreft
- Beslissing omzetting insolventieprocedure in een ander type insolventieprocedure, inclusief datum omzetting
- Vermelding toekenning opschorting en duur daarvan
- Datum aandeelhoudersbesluit waarmee insolventieprocedure is gestart
- Uiterste datum indiening vorderingen
- Datum, plaats en adres verificatievergadering
- Datum opheffing insolventieprocedure

Benadrukt moet worden dat niet alle genoemde gegevens ten aanzien van elke in het pdf-document opgenomen insolventie zijn opgenomen in dat document. Dit zal enerzijds het gevolg zijn van de omstandigheid dat die gegevens geen rol spelen in een bepaalde procedure (denk aan aandeelhoudersbesluiten) en anderzijds van de omstandigheid dat publicatie ervan niet concreet is voorgeschreven (zoals de datum van opheffing van de procedure). Verder valt op dat anders dan art. 28 Verordening (EU) 2015/848 voorschrijft de bevoegdheidsgrondslag van de instantie die de insolventieprocedure heeft geopend regelmatig ontbreekt. Ook valt op dat op één na, alle opgenomen insolventies betrekking hebben op vennootschappen. De insolventie die geen betrekking heeft op een vennootschap ziet op het vermogen van een natuurlijk persoon, die een onderneming drijft. Bovendien staan op de lijst niet enkel insolventies die zijn geopend in (destijds) lidstaten van de EU. Op de lijst zijn ook de opvolgende insolventieprocedures opgenomen die in 2008 respectievelijk 2010 door de IJslandse rechter zijn geopend ten aanzien van Landsbanki Island hf, die een nevenvestiging had in Amsterdam. IJsland behoort wel tot de Europese Economische Ruimte (EER) en verschillende EU-regelingen inzake financiële dienstverlening zijn in de EER-staten (grotendeels) van overeenkomstige toepassing. Art. 29 Richtlijn 2001/24/EG, dat ook voor die staten geldt, voorziet in publicatie van de betrokken

[34] Naar onze verwachting zullen ook hier geheime adressen niet worden gepubliceerd, maar dit kon niet worden geverifieerd.
[35] Idem.

saneringsmaatregel of liquidatieprocedure in registers in andere lidstaten dan die waarin de procedure is geopend.[36]

5.2.3 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt/toegang tot het CIR

Het CIR is een openbaar register dat voor een ieder te raadplegen is via de website Rechtspraak.nl.[37] Op de site van het CIR wordt voor mogelijkheden tot raadpleging van gegevens onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen/diegenen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen enerzijds en natuurlijke personen anderzijds. Natuurlijke personen met een onderneming vallen daarmee in beide categorieën.

Om (persoons-)gegevens te kunnen raadplegen, moeten steeds een of meer verificatievragen worden beantwoord. Bij het invoeren van antwoorden wordt geen onderscheid gemaakt in het gebruik van hoofdletters, kleine letters en letters met accenten erboven. Bovendien kunnen in de naam van een rechtspersoon of een handelsnaam van een natuurlijk persoon die men zoekt – dus niet in de eigen naam van een natuurlijk persoon – de wildcards '?' en '*' worden gebruikt.[38] Vervolgens worden maximaal 1005 resultaten getoond.[39]

Ten aanzien van rechtspersonen/diegenen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, kan door beantwoording van verificatievragen in het CIR worden gezocht op de volgende zes (combinaties van) gegevens:[40]

- (Deel van een) handelsnaam van de (rechts)persoon of deel van de statutaire naam van de rechtspersoon;
- KVK-nummer van de (rechts)persoon;
- Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de (rechts)persoon, of
- Insolventiekenmerken:
    - Datum, rechtbank en type publicatie;
    - Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    - Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

[36] Waaronder Richtlijn 2001/24/EG betreffende de sanering en de liquidatie van kredietinstellingen, zoals aangepast door Richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen. Zie art. 36 lid 2 EER-overeenkomst en Annex IX, onder 16c, te raadplegen via https://www.efta.int/about-efta/legal-documents/eea-legal-texts, geraadpleegd op 30 oktober 2024.
[37] Meer precies via: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 15 augustus 2024.
[38] Het gebruik van een wildcard brengt met zich dat men, ook indien men slechts een letter(greep) van een (handels)naam kent, door de letter(greep) met de wildcard te combineren betrokkene kan vinden. Zie uitgebreid over dit onderwerp, Hoofdstuk 15.
[39] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[40] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024 en 17 september 2024.

Van een failliete rechtspersoon worden vervolgens de hiervoor in paragraaf 5.2.1.1 genoemde gegevens getoond, doorgaans in een vaste volgorde. Alle gegevens behalve de inhoud van de verslagen worden achtereenvolgens op de site getoond. De verslagen zijn in pdf-format opgenomen en kunnen worden gelezen en gedownload via de site van het CIR.

De actuele stand van zaken wordt getoond, maar bijvoorbeeld ook of de curator of rechter-commissaris in het verleden is vervangen. Verder wordt bijvoorbeeld getoond of er eerder sprake is geweest van omzetting van het ene type insolventieprocedure in het andere, bijvoorbeeld dat een surseance van betaling ten aanzien van een rechtspersoon is omgezet in een faillissement.[41]

Ten aanzien van natuurlijke personen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen wordt de informatie getoond, die in paragraaf 5.2.1.2 hiervoor is opgenomen; doorgaans in de in die paragraaf aangehouden volgorde.

Ten aanzien van natuurlijke personen die *niet* een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, alsook ten aanzien van natuurlijke personen die dit wel doen, kan in het CIR gezocht worden op de volgende zes (combinaties van) gegevens:[42]

- Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon;
- Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon;
- Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of
- Insolventiekenmerken:
    - Datum, rechtbank en type publicatie;
    - Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    - Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

Ten aanzien van de natuurlijke personen zonder onderneming wordt de informatie getoond, die hiervoor in paragraaf 5.2.1.2 is genoemd; eveneens doorgaans in de aldaar genoemde volgorde. Ten aanzien van natuurlijke personen met een onderneming geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt.

Bovendien is er de 'Webservice CIR'. In beginsel kan iedere organisatie een koppeling met het CIR aanvragen, die ertoe leidt dat de software in die organisatie automatisch elke werkdag de meest recente publicaties uit het CIR kan inlezen. Een organisatie moet daartoe een abonnement (licentie) aanvragen, waarin onder andere voorwaarden aan het gebruik en de opslag van de opgevraagde gegevens worden

[41] Zie bijvoorbeeld de informatie opgenomen over BCC Holding Amstelveen BV: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.277.F.1306.1.23 geraadpleegd op 17 juli 2024.
[42] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024. Zie ook: art. 25 lid 2, onder c en art. 27 lid 3 Verordening (EU) 2015/848.

gesteld (zie Bijlage IX). Het abonnement en het gebruik van de webservice zijn gratis.[43] De Webservice biedt dezelfde functionaliteiten als de website CIR. Daarboven biedt de webservice een aanvullende functionaliteit, die het mogelijk maakt om als afnemer een eigen kopie te onderhouden.[44]

Het CIR is ook telefonisch te raadplegen door contact op te nemen met de griffie.[45] Voorts is het Nederlandse CIR te raadplegen via het E-justiceportaal van de Europese Unie.[46] Om informatie te raadplegen, moeten dezelfde verificatievragen worden beantwoord als die welke bij raadpleging van het CIR moeten worden beantwoord. Bovendien moeten gebruiksvoorwaarden worden geaccepteerd en moet een CAPTCHA worden ingevuld, waarover meer hierna.

5.3 Grondslag voor openbaarheid

In dit hoofdstuk worden de grondslagen besproken voor het via het CIR openbaren van (persoons)gegevens die betrekking hebben op faillissementsprocedures.

5.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR (faillissement)

5.3.1.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid

Art. 19 Fw

De voorlopers van het CIR, de per rechtbank aan te houden registers met insolventie-gegevens, zijn van meet af aan openbaar geweest in die zin dat de griffier verplicht was aan een ieder kosteloze inzage in het register te geven en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.[47] Bij Wet van 24 november 2004, die – voor zover hier van belang – per 1 december 2005 in werking is getreden, is hier een centraal register bijgekomen, omdat degene die zekerheid wilde hebben over de vraag of een persoon failliet was verklaard dan niet meer alle registers langs hoefde, hetgeen ook de griffies werk zou schelen.[48] Vanaf 1 december 2005 waren er derhalve decentrale rechtbank-registers én een centraal register, het CIR. Ten tijde van de totstandkoming van de Wet van 24 november 2004 hield de minister van Justitie al een register bij in het systeem «Vennoot», waarin toendertijd 'alle gegevens over faillissementen' werden bijgehouden.[49] Dit betrof een intern register. De voorgestelde regeling verschafte een

[43] https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Webservice-Centraal-Insolventieregister.aspx, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[44] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[45] B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1496. Vgl. ook: *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 2. Het is niet duidelijk of in dat geval ook verificatievragen worden gesteld.
[46] https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers
[47] Art. 19 Fw, *Stb.* 1893, 140, in werking getreden op 1 september 1896 (*Stb.* 1896, 9).
[48] In te voeren art. 19a Fw, *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598; *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 9.
[49] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 9

wettelijke basis voor het openbaar maken van dat register.[50] Bovendien werden voorafgaande aan de totstandkoming van het CIR de bekendmakingen insolventies tot 1 januari 2005 als html-pagina's getoond op Rechtspraak.nl. Per rechtbank werd destijds één of meerdere keren per week een overzicht verstrekt van de mededelingen inzake de faillissementen, surseances en schuldsaneringen. De pagina's waren vrij doorzoekbaar; er waren geen zoekbeperkingen, bijvoorbeeld in de zin van verificatie-vragen of zoekcriteria, aangebracht.[51]

Ten gevolge van de Wet van 24 november 2004 diende de griffier van de rechtbank de in art. 19 lid 1 Fw genoemde gegevens, die ook in het decentrale rechtbankregister werden opgenomen, door te geven aan de minister van Justitie of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ander orgaan ten behoeve van het CIR.[52] De Raad voor de rechtspraak is sindsdien aangewezen als verantwoordelijke voor het bijhouden van het CIR.[53] Iedereen had vanaf 1 december 2005 – naast recht op kosteloze inzage in de decentrale rechtbankregisters – recht op kosteloze inzage in het CIR en kon tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[54] Voorts zijn alle insolventiegegevens gepubliceerd ná 1 januari 2005 raadpleegbaar (geweest) via de website van het CIR.[55] De Wet modernisering faillissementsprocedure van 27 juni 2018, in werking getreden per 1 januari 2019,[56] bracht met zich dat het bijhouden van decentrale faillissements-registers werd afgeschaft en één enkel faillissementsregister resteerde; het CIR. De griffiers van de rechtbanken dragen sindsdien zorg voor inschrijving van de aangewezen gegevens in het CIR.[57] Zij zijn bovendien verplicht aan een ieder kosteloze inzage in het CIR te geven en tegen betaling[58] een uittreksel daaruit te verstrekken.[59]

Art. 19 lid 1 Fw vormt daarmee op dit moment de grondslag voor de openbaarmaking van de in dat lid opgesomde gegevens (waarover hierna: paragraaf 5.3.2).

Openbaarmaking via de Webservice CIR gebeurt tegen de achtergrond van de Wet van 22 december 2005 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.[60]

---

[50] Idem.
[51] Notitie 'Bewaartermijn insolventiegegevens in CIR', 28 april 2010, document van de Raad voor de rechtspraak.
[52] Art. 19 lid 4 en 19a Fw, zoals ingevoerd bij Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surséance van betaling en faillissement, *Stb.* 2004, 615.
[53] Besluit van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599.
[54] Art. 19 Fw en art. 19a Fw, zoals ingevoerd bij de Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surséance van betaling en faillissement, *Stb.* 2004, 615.
[55] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[56] *Stb.* 2018, 299 en *Stb.* 2018, 348.
[57] Art. 19 lid 1, aanhef Fw.
[58] Zie over de te betalen vergoeding: *Kamerstukken II* 2001/02, 27244, 5, p. 19.
[59] Art. 19 lid 3 Fw.
[60] *Stb.* 2006, 25.

Europese grondslag

In art. 19 lid 1 onder 7 Fw is een verwijzing opgenomen naar gegevens vermeld in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 betreffende insolventieprocedures.[61] Laatstgenoemd artikel verplicht lidstaten van de Europese Unie (met uitzondering van Denemarken[62]) sinds 26 juni 2018[63] tot het invoeren en bijhouden van een elektronisch[64] openbaar insolventieregister waarin de in lid 2 van dat artikel opgenomen gegevens betreffende insolventieprocedures, waaronder begrepen een faillissement,[65] openbaar moeten worden gemaakt.[66] Daarnaast kunnen lidstaten additionele informatie openbaar maken.[67]

Aantekening verdient dat hoewel art. 24 voornoemd daar niet over spreekt, uit overweging 76 bij de verordening kan worden afgeleid dat de in art. 24 lid 2 genoemde gegevens enkel openbaar hoeven te worden gemaakt indien het *grensoverschrijdende* insolventieprocedures betreft. Dienaangaande is in de literatuur evenwel betoogd dat – gelijk hetgeen in de Nederlandse praktijk al plaatsvond ten tijde van de invoering van genoemd artikel en nu nog plaatsvindt ingevolge art. 19a jo. art. 19 lid 1 Fw – van alle insolventieprocedures de genoemde gegevens in het insolventieregister van een lidstaat moeten worden opgenomen, onder meer omdat regelmatig pas lopende de afwikkeling blijkt van grensoverschrijdende aspecten.[68] Hierna wordt deze zienswijze, die dus overeenstemt met de praktijk,[69] tot uitgangspunt genomen.

Openbaarmaking van de in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens in het CIR[70] moet plaatsvinden op grond van deze rechtstreeks werkende[71] Europese bepaling en op grond van art. 19 lid 1 onder 7 jo. art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 Fw. Daarbij overlappen diverse van de in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens of zij zijn vergelijkbaar met die opgenomen in de

[61] Genoemd onderdeel is ingevoerd bij Uitvoeringswet EU-insolventieverordening van13 december 2017, *Stb.* 2017, 497.
[62] Ov. 88 Verordening (EU) 2015/848.
[63] Art. 92, 2e zin, onder b Verordening (EU) 2015/848.
[64] Ov. 76 Verordening (EU) 2015/848.
[65] Art. 24 lid 1 en 2 jo. art. 2 aanhef, onder 4 en Bijlage A van Verordening (EU) 2015/848. Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34 729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).
[66] Art. 24 lid 1 en 2 Verordening (EU) 2015/848.
[67] Art. 24 lid 3 Verordening (EU) 2015/848.
[68] Zie o.a.: B. Wessels & S. Madaus, *International Insolvency Law. Part II European Insolvency Law (Wessels Insolventierecht nr. X)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022/10775b.
[69] Zij het dat raadpleging van het CIR via de website niet alle in dat artikellid opgenomen gegevens laat zien. Zo wordt de informatie aangaande de bevoegdheid tot opening van de procedure (art. 3 lid 1, 2 of 4 Verordening (EU) 2015/848) slechts bij uitzondering getoond.
[70] Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).
[71] Art. 288 VWEU.

andere onderdelen van art. 19 lid 1 Fw en het hierop gebaseerde Besluit ex artikel 19 Faillissementswet aangaande de inrichting van – thans – het CIR. Het betreft de volgende in art. 24 van genoemde verordening opgenomen gegevens:

- datum opening insolventieprocedure (vgl. art. 19 lid 1 onder 1 Fw[72] en Besluit ex art. 19 Fw);
- de rechter die de insolventieprocedure opent en, in voorkomend geval, het nummer van de zaak (vgl. Besluit ex art. 19 Fw);
- het type insolventieprocedure (vgl. art. 19 lid 1 onder 1 Fw[73] en Besluit ex art. 19 Fw);
- indien de schuldenaar een vennootschap of een rechtspersoon is, de naam en de statutaire zetel (of indien dit afwijkt van de zetel: het postadres) (vgl. art. 19 lid 1, onder 1 Fw[74] en Besluit ex art. 19 Fw; dat laatste spreekt van 'woonplaats', vgl. 1:10 lid 2 BW);
- indien de schuldenaar een natuurlijke persoon is die al dan niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefent, zijn naam en postadres (of indien het adres beschermd is: plaats en datum van geboorte) (vgl. art. 19 lid 1, onder 1 Fw[75] en Besluit ex artikel 19 Faillissementswet);
- de naam en het post- of e-mailadres van de insolventiefunctionaris die in de procedure is aangewezen (vgl. art. 19 lid 1, onder 1 Fw[76] en Besluit ex artikel 19 Faillissementswet, welk besluit spreekt van 'naam en woonplaats of kantoor van den curator'), en
- de datum van de beëindiging van de (hoofd)insolventieprocedure, indien van toepassing (vgl. art. 19 lid 1 onder 1 en 5 Fw en Besluit ex artikel 19 Faillissementswet dat spreekt van dag in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak inzake (i) opheffing (lees: vernietiging[77]) faillietverklaring ingevolge verzet, hoger beroep of cassatie, (ii) opheffing ex art. 16 Fw, (iii) homologatie van een akkoord).

Aantekening verdient bovendien dat ingevolge art. 24 lid 4 Verordening (EU) 2015/848 lidstaten niet verplicht zijn de in art. 24 lid 1 Verordening (EU) 2015/848 bedoelde gegevens, waaronder de verplichte gegevens zoals opgenomen in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848, in de insolventieregisters op te nemen indien deze

[72] Navraag bij de Raad voor de rechtspraak leerde dat het uittreksel als bedoeld in art. 19 lid 1 onder 1 Fw de informatie bevat die in het CIR wordt vermeld onder de noemer 'Publicaties' en de gegevens van de schuldenaar, de curator en de rechter-commissaris. Waar het faillietverklaring betreft gaat het naast genoemde gegevens dan om het feit dat het faillissement is uitgesproken, de datum van de failliet-verklaring, de datum van de publicatie en het publicatiekenmerk, zie mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[73] Idem.
[74] Idem.
[75] Idem.
[76] Idem.
[77] Vgl. B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1494.

natuurlijke personen betreffen die niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefenen. Evenmin zijn zij verplicht die gegevens openbaar te maken via het systeem voor onderlinge koppeling van die registers (zie het E-justiceportaal), voor zover de bekende buitenlandse schuldeisers overeenkomstig artikel 54 van de verordening in kennis worden gesteld van de in art. 24 lid 2, onder j Verordening (EU) 2015/848 bedoelde informatie inzake mogelijkheden tot het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing tot opening van een insolventieprocedure.

Openbaarmaking van de in art. 24 Verordening (EU) 2015/848 genoemde persoonsgegevens via het E-justiceportaal van de Europese Unie is terug te voeren op art. 83 Verordening (EU) 2015/848. Dit artikel bepaalt dat de in de nationale insolventieregisters bewaarde persoonsgegevens als bedoeld in art. 24 voornoemd toegankelijk zijn via dat portaal voor zolang zij toegankelijk blijven uit hoofde van het nationale recht. Beschikbaarstelling via dat portaal van de gegevens genoemd in art. 24 lid 2 onder a tot en met j Verordening (EU) 2015/848 geschiedt kosteloos; lidstaten mogen wel een redelijke vergoeding vragen voor de toegang tot documenten of additionele informatie[78] via het systeem van onderlinge koppeling van insolventieregisters.[79] Ingevolge art. 25 en 87 Verordening (EU) 2015/848 is de Europese Commissie verantwoordelijk voor het opzetten en in de lucht houden van de onderlinge koppeling van nationale insolventieregisters via het E-justiceportaal. Zij is bovendien ex art. 80 van die verordening aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke daar waar het de verwerking van persoonsgegevens betreft als bedoeld in Verordening (EG) nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (deze laatste verordening is vervangen door Verordening (EU) 2018/1725).

Insolventieprocedure geopend in andere lidstaat

Art. 14 lid 4 Fw bepaalt, zoals reeds aangegeven, dat op verzoek van een insolventiefunctionaris of een *debtor-in-possession*[80] de griffier van de rechtbank Den Haag onverwijld in de Staatscourant kennisgeeft van de in art. 28 van die verordening bedoelde gegevens. Die gegevens betreffen (i) de hoofdzaken van de beslissing tot opening van de insolventieprocedure en, (ii) in voorkomend geval, van de beslissing inzake de aanwijzing van de insolventiefunctionaris, alsmede (iii) de aangewezen insolventiefunctionaris en (iv) de toepasselijke bevoegdheidsregel ex art. 3 lid 1 of lid 2 Verordening (EU) 2015/848. Genoemde kennisgeving vindt in elk geval plaats indien de schuldenaar in Nederland een vestiging heeft in de zin van art. 2, onder 10 Verordening (EU) 2015/848.[81] De gegevens worden aan de griffier verstrekt in de

[78] Vgl. art. 24 lid 3 Verordening (EU) 2015/848.
[79] Art. 27 lid 1 en 2 Verordening (EU) 2015/848.
[80] Vgl. art. 2, onder 3 en 5 Verordening (EU) 2015/848.
[81] Ingevolge art. 2, aanhef onder 10 Verordening (EU) 2015/848 is sprake van een 'vestiging' indien sprake is van: 'elke plaats van handeling waar een schuldenaar met behulp van mensen en goederen een econo-

Nederlandse, Engelse, Duitse of Franse taal. Art. 19b Fw bepaalt vervolgens dat in een geval als bedoeld in art. 14 lid 4 Fw de gegevens met betrekking tot de daar bedoelde insolventieprocedure door de griffier van de rechtbank Den Haag worden ingeschreven in het register, dat wil zeggen het CIR.[82]

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de insolventiefunctionaris en de genoemde schuldenaar kunnen verzoeken om openbaarmaking van in art. 28 voornoemd genoemde gegevens in andere registers van de lidstaten, zoals het kadaster of het handelsregister.[83]

Faillissementsverslagen

Faillissementsverslagen worden sinds 1 augustus 2010 opgenomen in het CIR.[84] Voor openbaarmaking van faillissementsverslagen via het CIR bestaat op dit moment geen wettelijke grondslag.[85] Reijneveld betoogt evenwel dat de curator thans als grondslag voor het publiceren van faillissementsverslagen in het CIR kan aanvoeren dat hij een taak van algemeen belang uitoefent; hij heeft volgens haar de taak een openbaar verslag te publiceren.[86] De curator oefent volgens haar een taak van algemeen belang uit, omdat hij – kort gezegd – met oog voor maatschappelijke belangen zorgt voor een ordentelijke afwikkeling van bedrijven in moeilijkheden, waarmee economische belangen worden gediend die ingevolge art. 23 lid 1 sub e AVG hebben te gelden als algemene belangen.[87] Zij verliest daarbij echter uit het oog dat de curator zelf geen informatie in het CIR kan plaatsen op dit moment. Dat gebeurt altijd via de griffies en de Raad voor de rechtspraak. De minister is blijkens de MvT bij het voorstel voor een Verzamelwet gegevensbescherming voor wat betreft de grondslag voor openbaarmaking van verslagen door de curator overigens een vergelijkbare mening als Reijneveld toegedaan. Die mening mondt uit in een voorstel om de curator expliciet

---

mische activiteit die niet van tijdelijke aard is, uitoefent of heeft uitgeoefend in de periode van drie maanden voorafgaand aan het aanvragen van de hoofdinsolventieprocedure'.

[82] Zie: *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 20: 'Aangezien artikel 19 lid 4 samen met artikel 19a de grondslag geeft voor de instelling van het centrale register, kunnen verwijzingen in andere bepalingen (onder andere artikel 213cc Fw) naar het "register, bedoeld in artikel 19" blijven staan. Deze verwijzingen in de wet zullen dan verwijzingen naar het centrale register zijn'.

[83] Zie t.a.v. de inschrijfbaarheid in Nederland ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28654, nr. 3, p. 8.

[84] Intern document, niet beschikbaar.

[85] A.J. Haasjes, 'De curator en de Wbp', *TvI* 2008/1, 3, par. 4; M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 94-95. Eerder heeft het Cbp betoogd dat voor verwerkingen van verslagen via een centraal punt op Rechtspraak.nl art. 8 onder f WBP (oud) als grondslag zou kunnen dienen, zie Cbp 9 februari 2005, z2004-1177.

[86] M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 96, onder verwijzing naar ov. 45 van de overwegingen bij de AVG en art. 6 lid 1 sub e AVG. Verderop in haar proefschrift (p. 119) bezigt zij overigens iets minder stellige bewoordingen: 'Momenteel moet de curator zich beroepen op de grondslag die wordt gevormd door de taak van algemeen belang. Hierdoor is niet op voorhand duidelijk of de curator het verslag in het CIR mag plaatsen.'

[87] M.D. Reijneveld, 'De verwerking van persoonsgegevens door de faillissementscurator bij de uitoefening van zijn taak', *NTBR* 2021/12, par. 2.1; M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, par. 3.2.1.

de bevoegdheid te geven faillissementsverslagen te openbaren, maar niet in het CIR, zie hierna. De taak van algemeen belang bestaat volgens de minister uit het beheren en vereffenen van de boedel.[88] Wij plaatsen vraagtekens bij deze opvatting.

Dat de curator een taak uitoefent die algemeen nut heeft en daarmee mede van algemeen belang is,[89] wordt niet betwist. Wij betwijfelen echter of hij op dit moment daartoe faillissementsverslagen openbaar moet maken. Hij moet volgens art. 73a Fw enkel een verslag ter griffie deponeren, dat voor een ieder ter inzage ligt en waarvan een ieder een afschrift kan krijgen.[90] Dit kwalificeert ons inziens niet als het 'publiceren van een verslag'. Geïnteresseerden kunnen zich tot de rechtbank wenden om van de inhoud van het verslag kennis te nemen, maar van een taak tot verspreiding van het verslag in de zin van het (via internet doen) publiceren voor een groot publiek, lijkt geen sprake. Wordt bovendien gekeken naar de doelstelling van het opmaken en ter griffie deponeren van verslagen, dan gaat het daarbij om het informeren van crediteuren en het bevorderen van een vlottere afwikkeling van faillissementen.[91] Anders dan de minister ten tijde van het publiceren van de consultatieversie van het *Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister*, opmerkt, is het doel van een faillissementsverslag niet openbaarheid an sich.[92] Aan het bevorderen van een vlottere afwikkeling draagt openbaarheid bovendien niet zonder meer bij. We verwachten dat het de wetgever wat deze doelstelling betreft vooral te doen was om het periodiek verplichten van de curator tot het besteden van aandacht aan lopende faillissementen, zodat zijn aandacht voor soms langslepende faillissementen niet

[88] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 3, p. 38-41 en het voorgestelde art. 68a lid 2 onder d Fw, zie daartoe *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2.

[89] Zie ook: A. Van Hees, 'Het doel van het Faillissement en de taak van de curator', *TvI* 2004, 45. En vgl. bijvoorbeeld de reeds lang slepende discussie over betaling van het salaris van de curator ingeval van een lege boedel, waarbij regelmatig is opgemerkt dat de curator (wellicht) van overheidswege een vergoeding moet ontvangen omdat hij een maatschappelijk probleem oplost en daarmee een taak van algemeen belang uitvoert (bijv. S.C.J.J. Kortmann, 'Geconsolideerd declareren', *TvI* 2002, p. 333; A.J. Verdaas, 'Declaratieperikelen II', *TvI* 2002, p. 334).

[90] Art. 107 Fw.

[91] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 4. Zie ook: B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48, par. 9.

[92] Nota van toelichting bij het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 2.3. Er worden in het consultatiebesluit vier uitgangspunten gehanteerd om te bepalen of publicatie van stukken of informatie via het CIR aangewezen is. Twee uitgangspunten houden in dat (i) publicatie vereist is als het doel openbaarheid is en (ii) publicatie geboden is als het stuk voor een grote groep schuldeisers van belang is (par. 3). We zouden veeleer menen dat publicatie van het faillissementsverslag onder het tweede genoemde uitgangspunt valt te brengen. Zij het, dat uit art. 73a lid 1 jo. 107 Fw volgt dat een ieder inzage in het verslag kan hebben en daarvan afschrift kan vragen, zoals ook door A-G Huydecoper en Reijneveld opgemerkt (Concl A-G Huydecoper, ov. 12 vóór HR 21 januari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AS3534, *NJ* 2005/249, m.nt. P. van Schilfgaarde (*Jomed I*); M.D. Reijneveld, 'Persoonsgegevens in openbare verslagen', *TvI* 2019/38, par. 2). Huydecoper wijst er daarbij evenwel ook op dat het opmerkelijk is dat in de wetsgeschiedenis bij deze en andere bepalingen steeds enkel wordt gerefereerd aan de belangen van schuldeisers bij inzage en afschrift.

verslapt, de rechter-commissaris toezicht kan uitoefenen en schuldeisers een vinger aan de pols kunnen houden. Wat betreft het informeren van schuldeisers kan niet worden ontkend dat openbaarheid via het CIR (internet) de kans op daadwerkelijke kennisneming door schuldeisers (en anderen) vergroot, alleen al omdat de toegang tot de informatie daardoor wordt vereenvoudigd.[93] Ook zal dit het voor schuldeisers makkelijker kunnen maken om op de hoogte te blijven. Dat maakt het publiceren van faillissementsverslagen echter nog geen taak van de curator, te meer niet nu schuldeisers (en anderen) via de griffie daarvan kennis kunnen nemen of de curator om informatie kunnen verzoeken over het faillissement. Ook de omstandigheid dat schuldeisers soms ver van de griffie wonen of in het buitenland, doet hier niet aan af,[94] omdat zij, weliswaar tegen betaling van kosten, een afschrift kunnen opvragen (art. 73a jo. 107 Fw). Bovendien gaat het de Nederlandse en Europese wetgevers met de introductie van een openbaar register in de kern erom dat (potentiële) schuldeisers en rechters weten dát er een faillissementsprocedure loopt, wie ze kunnen contacteren voor informatie en welke termijnen zij in acht dienen te nemen (zie hierna paragraaf 5.4.1 en 5.4.2.2). Die informatie wordt al in het CIR opgenomen; daartoe hoeft een faillissementsverslag sec niet te worden gepubliceerd.[95] Anders dan Reijneveld opmerkt, is het CIR niet ingevoerd met als kennelijk doel het publiceren van insolventieverslagen.[96] Aan de invoering van een centraal openbaar register lagen, zoals hiervoor uiteen gezet, efficiency-overwegingen ten grondslag.[97]

Een wettelijke grondslag voor openbaarmaking van faillissementsverslagen via het CIR wordt wel voorzien, voor zover het verslagen van rechtspersonen en vennootschappen betreft. Die openbaarmaking zal dan geschieden door de griffier. De voorgenomen grondslag is opgenomen in het voorontwerp voor een Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het

[93] Vgl. ook B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48, par. 5 en 8; P.M. Verder & J.J. van Hees, 'Digitale transparantie in het insolventierecht', in: C.J.H. Jansen, B.A. Schuijling & I.V. Aronstein (red.), *Onderneming en digitalisering (onderneming en Recht nr. 116)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 177.
[94] Anders: *Kamerstukken II* 2015/16, 34253, nr. 6, p. 15.
[95] Zie ook: B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48, par. 9. Anders: F.M.J. Verstijlen, 'De curator en de AVG', *TvI* 2018/50, p. 325, die bijvoorbeeld ook ruimte ziet voor openbaarmaking van verslagen op kantoorwebsites, onder verwijzing naar Cbp 9 februari 2005, z2004-1177, mits de zoekfunctie/toegankelijkheid wordt beperkt. Vgl. voorts ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, *JOR* 2017/172, m.nt. Chr. A. Alberdingk Thijm & E.H. Janssen, waaruit kan worden afgeleid dat openbaarmaking via kantoorwebsites zonder toegangsbeperkingen in strijd is met de Wbp (oud). Het standpunt van de Afdeling over publicatie via het CIR, waarvoor toegangsbeperkingen gelden, wordt niet heel duidelijk, al lijkt de conclusie van de Afdeling dat er geen aanleiding was om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten voor zover het gaat om de publicatie van de appellant betreffende persoonsgegevens in de faillissementsverslagen (r.o. 11.2), te impliceren dat publicatie van persoonsgegevens in faillissementsverslagen via het CIR evenmin conform de Wbp (oud) was. Appellant had immers geklaagd over publicatie op de kantoorwebsite van de curator én publicatie via het CIR.
[96] M.D. Reijneveld, 'Persoonsgegevens in openbare verslagen', *TvI* 2019/38, par. 4.2.
[97] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 9.

Centraal Insolventieregister.[98] Voor verslagen die betrekking hebben op natuurlijke personen, die thans ook niet in het CIR zijn opgenomen, wordt geen grondslag voorzien.[99] Voorts is in het Wetsvoorstel Verzamelwet Gegevensbescherming een nieuw art. 68a lid 1 en lid 2 onder d Fw opgenomen, waarin een grondslag voor publicatie van faillissementsverslagen door de curator wordt geboden.[100] Daarin wordt voorgesteld:

> 1. De curator kan persoonsgegevens verwerken voor zover dit bij of krachtens de wet noodzakelijk is voor het beheer en de vereffening van de boedel, bedoeld in artikel 68.
> 2. Onder noodzakelijk voor de uitvoering van de in het eerste lid genoemde taak wordt in ieder geval begrepen gegevensverwerking in het kader van: […]
> d. het uitbrengen en ter griffie neerleggen van een verslag, bedoeld in de artikelen 73a, 137 en 137d, alsmede het openbaar maken en gedurende een redelijke periode openbaar houden van dit verslag […].

Dat het hier gaat om publicatie via het CIR volgt niet uit de voorgestelde bepaling. Ook de MvT zegt dit niet met zoveel woorden, al wordt daarin wel gerept van opname in het CIR *door de griffier*. De voorgestelde bepaling lijkt vooral betrekking te hebben op publicatie op kantoorwebsites.[101]

5.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslagen of andere regelgeving geopenbaard?

In paragraaf 5.2.1 is weergegeven welke gegevens er via het CIR worden geopenbaard ten aanzien van failliete natuurlijke en rechtspersonen. In de onderhavige paragraaf wordt uiteengezet welke gegevens ingevolge de wettelijke grondslagen en aanvullende regelgeving *moeten* worden opgenomen in het openbare CIR.

Ingevolge art. 19 Fw, zoals dit thans luidt, moeten voor ieder faillissement afzonderlijk, met vermelding van de dagtekening, in het openbare CIR worden opgenomen:

- een uittreksel van de rechterlijke beslissingen, waarbij de faillietverklaring uitgesproken of de uitgesprokene weder opgeheven (lees: vernietigd[102]) is;
- de summiere inhoud en de homologatie van het akkoord;
- de ontbinding van het akkoord;

[98] Art. 2 lid 1 sub 1 Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024.
[99] Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, voorgesteld art. 2 lid 1 en Nota van toelichting bij dit besluit, par. 4.2, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024.
[100] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 3, p. 43.
[101] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 3, p. 43.
[102] B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1494.

- het bedrag van de uitdelingen bij vereffening;
- de opheffing van het faillissement ingevolge artikel 15b of artikel 16 Fw;
- de rehabilitatie[103];
- de vereisten vermeld in artikel 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848;
- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stukken.

Navraag bij de Raad voor de rechtspraak leerde dat het uittreksel als bedoeld in art. 19 lid 1 onder 1 Fw de informatie bevat die in het CIR wordt vermeld onder de noemer 'Publicaties' en de gegevens van de schuldenaar, de curator en de rechter-commissaris. Waar het faillietverklaring betreft gaat het naast genoemde gegevens dan om het feit dat het faillissement is uitgesproken, de datum van de failliet-verklaring, de datum van de publicatie en het publicatiekenmerk.[104]

De onder het laatste aandachtsstreepje bedoelde algemene maatregel van bestuur betreft het Besluit ex artikel 19 Faillissementswet.[105] Dit besluit zag oorspronkelijk op de decentrale faillissementsregisters. Het is sinds 1896 niet gewijzigd en geldt nog steeds, naar mag worden aangenomen thans voor het CIR. Het besluit geeft nadere regels over de inrichting en inhoud van het register middels een daarbij opgenomen model (zie Bijlage XV). Uit dit model kan worden afgeleid dat de volgende gegevens in principe in het CIR worden opgenomen:

- Jaar en volgnummer gedurende de loop van elk jaar.
- Dag van de rechterlijke uitspraak houdende faillietverklaring.
- Rechtscollege dat de faillietverklaring heeft uitgesproken.
- Naam, woonplaats of kantoor en beroep van de gefailleerde en, in geval een vennootschap onder firma is failliet verklaard, van elk der hoofdelijk voor het geheel verbonden vennoten.
- Naam van de rechter-commissaris.
- Naam en woonplaats of kantoor van de curator.[106]
- Naam, beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der voorlopige commissie uit de schuldeisers.[107]
- Naam, beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der definitieve commissie uit de schuldeisers.[108]

[103] Rehabilitatie wil kort gezegd zeggen: eerherstel. Zie hierover art. 206 e.v. Fw.
[104] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[105] *Stb*. 1896, 97.
[106] Alsook de naam van een ieder die ingevolge art. 73a Fw is toegevoegd als medecurator en indien een curator wordt vervangen ook de naam etc. van de vervanger, een en ander met opgaaf van de dagtekening van de beschikking, zie noot (a) in de bijlage bij Besluit ex art. 19 Faillissementswet (zie ook Bijlage XV).
[107] Art. 74 lid Fw bepaalt dat de rechtbank bij het vonnis tot faillietverklaring of bij een latere beschikking, gelet op de omvang of de aard van het faillissement, een voorlopige schuldeiserscommissie kan instellen die de curator van advies dient, zolang niet tot de benoeming van een definitieve schuldeiserscommissie is beslist.
[108] Art. 75 lid 1 Fw bepaalt dat ongeacht of een voorlopige schuldeiserscommissie is benoemd, de rechter-commissaris op de verificatievergadering de schuldeisers raadpleegt, na afloop der verificatie, over de

- Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak houdende opheffing (lees: vernietiging[109]) van de faillietverklaring ten gevolge van verzet, hoger beroep of cassatie.
- Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak, waarbij de homologatie van een akkoord is toegestaan.
- Summiere inhoud van het akkoord.
- Dag van de rechterlijke uitspraak houdende ontbinding van het akkoord.
- Naam van de rechter-commissaris; naam, woonplaats of kantoor van de curator;[110] naam, beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der commissie uit de schuldeisers in het heropend faillissement.
- Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak waarbij de ontbinding van het akkoord is vernietigd.
- Bedrag van de uitdelingen bij vereffening.
- Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak houdende opheffing van het faillissement ex art. 16 Fw.
- Dag van het vonnis waarbij rehabilitatie is toegestaan.
- Opmerkingen.
- Jaar en volgnummer gedurende de loop van elk jaar.

De gegevens die ingevolge (art. 19 lid 1 onder 7 Fw jo.) art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 in het openbare CIR moeten worden opgenomen, zijn:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure;
- de rechter die de insolventieprocedure opent en, in voorkomend geval, het nummer van de zaak;
- het type insolventieprocedure (in dit geval: faillissement);
- of de bevoegdheid tot opening van de procedure is gebaseerd op art. 3 lid 1, 2 of 4 Verordening (EU) 2015/848;
- indien de schuldenaar een vennootschap of een rechtspersoon is, de naam, het registratienummer, de statutaire zetel of, indien verschillend, het postadres van de schuldenaar;
- indien de schuldenaar een natuurlijke persoon is die al dan niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefent, zijn naam, eventuele registratienummer en postadres of, indien het adres beschermd is, zijn plaats en datum van geboorte;

benoeming van een definitieve commissie. Zo de vergadering die wenselijk acht, gaat hij dadelijk tot de benoeming over. Zie ook art. 173b Fw.

[109] Vgl. B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1494.

[110] Alsook de naam van een ieder die ingevolge art. 73a Fw is toegevoegd als medecurator en indien een curator wordt vervangen ook de naam etc. van de vervanger, een en ander met opgaaf van de dagtekening van de beschikking, zie noot (a) in de bijlage bij Besluit ex art. 19 Faillissementswet (zie ook Bijlage XV).

- de naam en het post- of e-mailadres van de insolventiefunctionaris die in de procedure is aangewezen;
- de uiterste termijn voor het indienen van schuldvorderingen, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn indien van toepassing (zie ook art. 127 lid 4 Fw);
- de datum van beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing;
- de rechter bij wie en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de beslissing tot opening van de insolventieprocedure moet worden aangevochten overeenkomstig artikel 5 Verordening (EU) 2015/848, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn.

Zoals al aangegeven volgt uit art. 19b Fw dat in een geval als bedoeld in art. 14 lid 4 Fw jo. art. 28 Verordening (EU) 2015/848 de volgende gegevens door de griffier van de rechtbank Den Haag worden ingeschreven in het CIR:[111]

- de hoofdzaken van de beslissing tot opening van de insolventieprocedure;
- in voorkomend geval, de hoofdzaken van de beslissing inzake de aanwijzing van de insolventiefunctionaris;
- de aangewezen insolventiefunctionaris;
- de toepasselijke bevoegdheidsregel ex art. 3 lid 1 of lid 2 Verordening (EU) 2015/848.

De hiervoor genoemde regelgeving refereert nergens aan de faillissementsverslagen, die worden opgenomen in het CIR. Zie daarover paragraaf 5.3.1.1.

5.3.3 Invloed van (voorlopers van de) AVG

Er is in de praktijk en literatuur al langere tijd af en aan aandacht voor gegevens-bescherming in het insolventierecht.[112] Zo gaf de minister van Justitie in 2005 aan:[113]

> Ten slotte meent Recofa dat de beeldvorming over het rechtercommissariaat gebaat zou zijn bij meer transparantie ten aanzien van de insolventiedossiers. Met name publicatie van vonnissen, verslagen, processen-verbaal van verificatievergaderingen en eventuele andere relevante stukken op internet zou – voor zover de privacy van betrokken natuurlijke personen of het belang van de boedel zich daartegen niet verzet – aan crediteuren meer inzicht kunnen bieden in de afwikkeling van de boedel en vragen daarover kunnen verminderen. Tevens zouden crediteuren – in wier belang

[111] Zie: *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 20: 'Aangezien artikel 19 lid 4 samen met artikel 19a de grondslag geeft voor de instelling van het centrale register, kunnen verwijzingen in andere bepalingen (onder andere artikel 213cc Fw) naar het "register, bedoeld in artikel 19" blijven staan. Deze verwijzingen in de wet zullen dan verwijzingen naar het centrale register zijn'.
[112] Zie bijv. A.J. Haasjes, 'De curator en de Wbp', *TvI* 2008, 3; B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48; A.T. van den Berg Hiemstra, 'Publiceren van verslagen op internet', *TvI* 2010, 15; F.M.J. Verstijlen, 'De curator en de AVG', *TvI* 2018/50.
[113] *Kamerstukken II* 2004/05, 27244, nr. 24, p. 11-12.

> uiteindelijk een faillissement wordt afgewikkeld – daardoor meer betrokken kunnen worden bij het beheer en de afwikkeling van de boedel, waardoor het toezicht als geheel kan toenemen en crediteuren zich jegens curator of bewindvoerder en de toezichthoudende rechter-commissaris minder makkelijk kunnen beroepen op een gebrek aan informatie. Voor deze ontwikkeling is elektronische dossiervorming noodzakelijk.

Aandacht voor gegevensbescherming in het kader van het CIR was echter beperkt.[114] De invoering van Verordening (EU) 2015/848, waaruit de verplichte opname van bepaalde gegevens in nationale insolventieregisters voortvloeit, alsook de onderlinge koppeling van die registers via het E-justiceportaal, deed de aandacht voor gegevensbescherming in het insolventierecht, ook met betrekking tot registers, toenemen. In die verordening is namelijk een apart hoofdstuk opgenomen over gegevensbescherming (hoofdstuk VI; art. 78 e.v. Verordening (EU) 2015/848). Genoemd hoofdstuk richt zich tot de lidstaten en de Europese Commissie, die ervoor moeten zorgen dat de gegevensverwerking die uit hoofde van Verordening (EU) 2015/848 moet plaatsvinden, kort gezegd, geschiedt conform de regels inzake gegevensbescherming.[115] Op opname van uitgebreide bepalingen inzake gegevensbescherming was aangedrongen door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.[116] Die aandacht voor gegevensbescherming vond zijn weerklank in Nederland. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat '[d]e Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat de verordening [Verordening (EU) 2015/848, OU] ook wijzigingen in de verwerking van gegevens in het CIR met zich meebrengt. Zo dienen, bijvoorbeeld, de publicatieteksten en presentatie van gegevens aangepast te worden en dient daarbij rekening gehouden te worden met de regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens. De Raad voor de rechtspraak zal bezien in hoeverre het CIR ten gevolge van de verordening aanpassing behoeft'.[117] Vanuit de rechtspraak kon geen helderheid worden verschaft over welke aanpassingen vervolgens zijn doorgevoerd.

[114] Zie bijv. M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, Hoofdstuk IV, waarin ook publicatie van het faillissementsverslag via het CIR wordt vermeld.

[115] Destijds met name Richtlijn 95/46/EG t.a.v. de verwerking van gegevens door belanghebbende partijen in de lidstaten en door nationale bevoegde autoriteiten en Verordening (EG) nr. 45/2001 t.a.v. de verwerking van gegevens door de Commissie via het E-justitieportaal.

[116] Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad betreffende insolventieprocedures, *PBEU C 358* van 7 december 2013, p. 15.

[117] *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9.

5.4 Doelstelling van de wet

5.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR

Het doel van het CIR is niet in een Nederlandse wettelijke regeling verwoord. Uit de MvT volgt dat de toename van het aantal faillissementen sedert 1875 het wenselijk maakte dat iedere rechtbank een register ging bijhouden, zodat een ieder alvorens krediet te verstekken via een officiële bron het financiële verleden van de beoogde debiteur kan achterhalen. Dit zou de soliede handel tot voordeel strekken, aldus de MvT.[118] Vergelijk in dit verband ook art. 2 van de algemene voorwaarden voor het gebruik van de Webservice CIR, waarin is opgenomen dat verwerking van de gegevens voor een ander doel dan het (doen) informeren van deelnemers aan het handelsverkeer over de insolventie onrechtmatig is.[119] Het bijhouden van het openbare register wordt geacht te zijn in het openbaar belang.[120]

Bij Wet van 24 november 2004, die – voor zover van belang – per 1 december 2005 in werking is getreden, is hier een centraal register bijgekomen.[121] Vanaf 1 december 2005 waren er derhalve decentrale rechtbankregisters én een centraal register. Reden voor invoering van een centraal register was dat degene die zekerheid wilde hebben over het antwoord op de vraag of een persoon failliet is, in het meest extreme geval de registers van alle rechtbanken moest raadplegen en dit voor de griffies een onnodige werklast met zich bracht.[122]

Ten aanzien van het opnemen van bepaalde gegevens in een openbaar toegankelijk elektronisch register geven de overwegingen van Verordening (EU) 2015/848 aan dat dit dient ter verbetering van de informatievoorziening aan schuldeisers en rechters en ter voorkoming van de opening van parallelle insolventieprocedures. Ten aanzien van schuldeisers wordt specifiek gewezen op informatie die nodig is om te kunnen deelnemen aan de procedure of om beslissingen aan te kunnen vechten.[123] Denk bij deze informatie aan termijnen en contactgegevens van de insolventiefunctionaris. De

---

[118] G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 337. Zie meer recent o.m.: *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 2, 6, 11, 17; Nota van toelichting bij het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 1.

[119] Art. 2 lid 1 van de Algemene voorwaarden voor gebruik CIR, te raadplegen via https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Voorwaarden-voor-gebruik-CIR.aspx, laatstelijk geraadpleegd op 18 september 2024.

[120] G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 338.

[121] In te voeren art. 19a Fw, *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.

[122] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 9.

[123] Ov. 76 en 78 Verordening (EU) 2015/848.

verordening laat wel terughoudendheid zien ten aanzien van het publiceren van informatie over natuurlijke personen. Om informatie over natuurlijke personen, die *niet* als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefenen, voldoende te beschermen, moeten lidstaten voor de toegang tot die informatie aanvullende zoekcriteria kunnen opstellen of de toegang afhankelijk kunnen stellen van een verzoek aan een bevoegde autoriteit of van het aantonen van een rechtmatig belang. Lidstaten mogen zelfs, onder voorwaarden, besluiten om in hun insolventieregisters geen informatie op te nemen over natuurlijke personen, die niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefenen.[124] Nederland heeft voor dit laatste niet gekozen; mogelijk omdat informatie over insolvente natuurlijke personen destijds al ruim een decennium werd gepubliceerd in het CIR en dit vanuit Europees perspectief bleef toegestaan. Bovendien waren in Nederland al vanaf 2005 verificatievragen geformuleerd.[125]

In de overwegingen bij de Verordening (EU) 2015/848 wordt bovendien opgemerkt dat het in het belang is van het economisch verkeer dat de wezenlijke inhoud van de beslissing tot opening van een insolventieprocedure (waaronder voor Nederland worden begrepen: faillissement, surseance van betaling, schuldsanering natuurlijke personen en de WHOA-akkoordprocedure, zie art. 2, aanhef onder 4 en bijlage A van Verordening (EU) 2015/848) op verzoek van de insolventiefunctionaris bekend wordt gemaakt *in een andere lidstaat*. Als de schuldenaar een vestiging heeft in een andere lidstaat moet openbaarmaking plaatsvinden.[126]

5.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang?

Bescherming van ondernemingen en burgers tegen insolvente tegenpartijen[127] en het (daarmee) willen bevorderen van het (grensoverschrijdend) economisch verkeer kan worden aangemerkt als een erkende doelstelling van algemeen belang, omdat dit kan bijdragen aan evenwichtige economische groei (zie art. 52 Handvest van de Europese Unie jo. art. 3 lid 3 VEU). Ook het doel dat schuldeisers voldoende geïnformeerd moeten kunnen raken om aan hen toekomende rechten te kunnen uitoefenen, kan worden gekwalificeerd als een erkend doel van algemeen belang waar dit bijdraagt aan een ruimte van vrijheid, veiligheid en *recht* (zie art. 52 Handvest van de Europese Unie jo. art. 3 lid 2 VEU).

Waar wordt aangehaakt bij efficiency-overwegingen als reden/grond voor het instellen van een *centraal* openbaar register lijken die overwegingen ondersteunend aan het doel van schuldeisersbescherming, hiervoor genoemd. Het moet schuldeisers vooral makkelijk worden gemaakt om te achterhalen of hun (potentiële) schuldenaar (in)solvent is.

[124] Ov. 79 en 80 en art. 24 lid 4 Verordening (EU) 2015/848.
[125] Zie hiervoor paragraaf 5.2.3 en Notitie 'Bewaartermijn insolventiegegevens in CIR', 28 april 2010, document van de Raad voor de rechtspraak.
[126] Ov. 75 en art. 28 Verordening (EU) 2015/848. Vgl. voor openbaarmaking *in* Nederland art. 14 lid 4 jo. 19b Fw.
[127] Zie hiervoor paragraaf 5.4.1.

Waar in de Europese context is gerefereerd aan het informeren van rechters als doelstelling voor openbaarmaking, draagt dit bij aan het beginsel van loyale samenwerking binnen de Europese Unie, omdat dit de communicatie tussen rechters onderling en tussen rechters en buitenlandse insolventiefunctionarissen vergemakkelijkt (vgl. art. 4 lid 3 VEU en art. 42 en 43 Verordening (EU) 2015/848). Ook daarmee wordt bijgedragen aan een ruimte van vrijheid, veiligheid en *recht* (zie art. 52 Handvest van de Europese Unie jo. art. 3 lid 2 VEU).

5.4.2.1 Openbaarheid en het doel

Voor zover openbaarmaking potentiële schuldeisers beoogt te beschermen tegen insolvente schuldenaren en (daarmee) beoogt bij te dragen aan het (grensoverschrijdende) economische verkeer/de handel, draagt openbaarmaking van gegevens inzake faillissementen bij aan de vier vrijheden van de Europese Unie. Daarbij is het van belang op te merken dat een ieder een potentiële schuldeiser is daar waar hij/zij deelneemt aan het economisch verkeer, ongeacht of het bijvoorbeeld gaat om banken, grote rechtspersonen die leverancierskrediet verstrekken of consumenten die vooruit betalen. Bescherming van deze *potentiële* schuldeisers langs andere wegen dan via een openbaar register zal lastig realiseerbaar zijn, omdat – als gezegd – een ieder kan kwalificeren als potentiële schuldeiser. Omdat deze doelgroep van derden die geraakt worden door het faillissement op voorhand niet duidelijk is af te bakenen, is openbaarheid hier ook een middel dat daaraan kan beantwoorden.[128]

Voorts is aannemelijk dat openbaarheid van informatie die schuldeisers nodig hebben om hun toekomende rechten (tijdig) te kunnen uitoefenen, hen zal helpen bij de verwezenlijking van die rechten en openbaarmaking daarmee bijdraagt aan het creëren van een 'ruimte van recht' (vgl. art. 3 lid 2 VEU). Gaat het om informatie over concrete insolventieprocedures die schuldeisers binnen die procedure benodigen om gebruik te kunnen maken van hun rechten, dan zou kunnen worden overwogen om te volstaan met individuele inkennisstelling daarvan.[129] Evenwel is het verstrekken van individuele kennisgevingen door insolventiefunctionarissen niet (goed) mogelijk indien de boekhouding van de failliet incompleet of valselijk opgemaakt is, hetgeen in Nederland soms aan de orde is.[130] Om alle schuldeisers in staat te stellen de benodigde informatie te verkrijgen, kan opname in een openbaar register aangewezen zijn.[131] Bovendien zal dit efficiënt zijn in faillissementen met veel schuldeisers.

---

[128] Zie ook HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*), r.o. 49-51.

[129] Zie bijvoorbeeld ov. 80 van Verordening (EU) 2015/848 en art. 24 lid 4 van die verordening.

[130] Vgl. de procedures waarin met een beroep op art. 2:138/248 lid 2 BW bestuurders aansprakelijk worden gesteld omdat niet is voldaan aan de plicht van art. 2:10 BW. Zie bijv.: Rb. Limburg 25 juli 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7061; Rb. Noord-Holland 20 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9247.

[131] Vgl. Nota van toelichting bij het consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 3.

Waar in de Europese context is gerefereerd aan het informeren van rechters, moet worden bedacht dat dit bijdraagt aan de uitvoering van de verplichting die ingevolge Verordening (EU) 2015/848 op rechters rust om grensoverschrijdend samen te werken, vgl. opnieuw art. 52 Handvest van de Europese Unie jo. art. 3 lid 3 en 4 lid 3 VEU en art. 42 en 43 Verordening (EU) 2015/848. Zij kunnen aan de hand van ingekomen verzoeken tot faillietverklaring van een schuldenaar met een vestiging in Nederland bijvoorbeeld zelfstandig nagaan of ten aanzien van de betrokken rechtspersoon in een andere lidstaat al een insolventieprocedure is geopend.

5.4.2.2 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR (faillissement) opgenomen rechtsfeiten

Zoals hiervoor aangegeven, bestaat de beoogde doelgroep van de openbaar te raadplegen informatie volgens de Nederlandse wetgever uit een ieder die voornemens is krediet te verstrekken.[132] De Europese wetgever ziet als beoogde doelgroep (potentiële[133]) schuldeisers en rechters.[134]

5.4.3 Gebruik van het CIR (faillissement)

De Raad voor de rechtspraak heeft enkel gegevens verstrekt over raadpleging van het CIR als zodanig. De informatie is niet uitgesplitst naar type insolventieprocedure.

De website van het CIR wordt tien miljoen keer per jaar geraadpleegd. De aantallen nemen niet noemenswaardig toe. Via de Webservice wordt het CIR 120 miljoen keer per jaar bevraagd.[135] De aantallen inzages via de griffies van de rechtbanken en door hen verstrekte uittreksels (art. 19 lid 3, art. 222b lid 3, 294a lid 3 Fw) zijn niet bekend bij de Raad voor de rechtspraak.
Welke gegevens met welk doel worden geraadpleegd kon niet worden medegedeeld. Van de bevragingen via de Webservice/API's wordt bijgehouden wie de bevraging heeft gedaan, alsook het tijdstip en de operatie en mogelijk het IP-adres. Van bevragingen via de website van het CIR wordt per registratie en verstrekkingswijze

[132] G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 337. En vgl. ook art. 19 lid 3 Fw: 'De griffier is verplicht *aan ieder* kosteloze inzage van het centrale register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.' Cursivering, MLHR.
[133] Waar in de overwegingen (ov. 75) wordt gerefereerd aan het 'in het belang van het economisch verkeer' grensoverschrijdend bekend maken van informatie over de opening van insolventieprocedures, lijkt te worden gedoeld op het hebben van vertrouwen in de wederpartij en daarmee mede op schuldeisers die nader krediet willen verstrekken en *potentiële* schuldeisers, omdat anders het economisch verkeer er weinig baat bij zou hebben.
[134] Ov. 76 Verordening (EU) 2015/848.
[135] Kwantitatieve antwoorden CIR, 10 september 2024. Raadplegingen via de website van WHOA-gegevens en het pdf-document inzake EU-registraties vallen hier niet onder, zie Kwantitatieve antwoorden, 20 november 2024.

alleen het IP-adres van de afnemer bijgehouden.[136] Er is geen voorafgaande registratie nodig, aan de hand waarvan de afnemer anders dan via het IP-adres zichzelf kenbaar maakt. Genoemde informatie wordt bijgehouden om te kunnen achterhalen aan wie wat is verstrekt en om incidenten te kunnen oplossen,[137] maar als men enkel het IP-adres, het tijdstip en de operatie bijhoudt, is zonder nader onderzoek niet helder aan wie wat is verstrekt.

5.5 Subsidiariteit van de openbaarheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de beoogde doelstelling van algemeen belang niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die minder inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokkenen. Daartoe wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden voor toegang tot (informatie die is opgenomen in) het CIR, waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventueel te treffen privacy-beschermende maatregelen. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

5.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (faillissement)

De informatie die in het CIR is opgenomen, is niet enkel openbaar voor de beoogde doelgroep en evenmin enkel via het CIR te achterhalen. De toegang tot het CIR is namelijk niet tot de beoogde doelgroep beperkt. Een ieder kan het CIR via internet raadplegen, ook indien hij of zij geen rechter of schuldeiser van de failliet is en evenmin voornemens is krediet aan de failliet te verstrekken. Algemeen bekend is bijvoorbeeld dat onderzoekers aan universiteiten af en toe het CIR raadplegen.[138]

Bovendien zijn er andere wegen om de in het CIR gepubliceerde informatie te achterhalen.[139] Via de griffie kan bijvoorbeeld inzage in het CIR en in de faillissements-verslagen worden verkregen. Ook kunnen uittreksels uit het CIR en afschriften van faillissementsverslagen worden verkregen.[140] En bij de curator kan om informatie worden verzocht. Instructief is hetgeen hierover in de Insolad-praktijkregels in de toelichting bij regel 8.1 is opgenomen:

> De curator zal op een informatieverzoek niet slechts reageren met een verwijzing naar het laatst gepubliceerde of het nog te publiceren openbaar verslag, behalve als het faillissementsverslag adequaat in de informatiebehoefte voorziet. De transparantie vindt zijn begrenzing waar de bescherming van andere belangen zwaarwegender is.

[136] Kwantitatieve antwoorden CIR, 20 november 2024.
[137] Kwantitatieve antwoorden CIR, 10 september 2024.
[138] Zie bijv. al: R.D. Vriesendorp, 'Het centraal insolventieregister (CIR): bron voor insolventiecijfers over 2005', *TvI* 2006, 12, Inleiding.
[139] Zie hierover ook hierna paragraaf 5.5.
[140] Art. 19 lid 3 en art. 73a jo 107 Fw.

> Tot de wettelijke verplichtingen die de curator heeft om informatie aan derden te verstrekken behoren in ieder geval die van artikel 73a Faillissementswet (faillissementsverslag), artikel 76 Faillissementswet (inlichtingen aan de crediteurencommissie), artikel 3:15j Burgerlijk Wetboek (inlichtingen aan individuele crediteuren) en artikel 843a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (inzage in en afschrift van bepaalde bescheiden). Onder belemmeringen rechtens worden ook verstaan privacybelangen (aanwijzingen en beslissingen van de Autoriteit Persoonsgegevens). De curator is volledig transparant naar de rechter-commissaris.[141]

Deze toelichting bij praktijkregel 8.1 laat ook zien dat er binnen de beroepsgroep van curatoren aandacht is voor transparantie en de mogelijke botsing van het streven daarnaar met privacywetgeving. Die aandacht is met de jaren toegenomen[142] en lijkt mede debet aan de omstandigheid dat tegenwoordig niet of nauwelijks meer faillissementsverslagen op kantoorwebsites van curatoren worden gepubliceerd. Tegenwoordig wordt op die kantoorwebsites regelmatig doorgelinkt naar het CIR,[143] zodat geïnteresseerden via het CIR faillissementsverslagen en andere informatie over faillissementen kunnen opvragen en inzien.

De vraag komt bovendien op of potentiële schuldeisers/iedere derde dezelfde informatie moeten kunnen raadplegen als direct bij de procedure betrokken schuldeisers en (buitenlandse) rechters. Hierover merken Veder en Van Hees op dat informatie over insolventieprocedures, waaronder faillissementen, vanwege de besloten aard van die procedures, in beginsel slechts beschikbaar zou moeten zijn voor direct bij de procedure betrokken belanghebbenden en alleen informatie, waarvan verondersteld kan worden dat derden daarbij een gerechtvaardigd belang[144] hebben om die eenvoudig te kunnen kennen (denk aan het al dan niet geopend zijn van een faillissement en de naam en contactgegevens van de curator), zonder nadere toets door hen zou moeten kunnen worden ingezien.[145] Zij denken bijvoorbeeld aan

[141] Insolad praktijkregels voor curatoren, versie april 2019, toelichting bij regel 8.1.
[142] Zie bijv. B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48; A.T. van den Berg Hiemstra, 'Publiceren van verslagen op internet', *TvI* 2010, 15; Raad van State 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, *JOR* 2017/172; M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022.
[143] Zie over de verenigbaarheid van het opnemen van hyperlinks naar het CIR met de AVG: M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, par. 4.6.3. Overigens wordt in de voorgestelde Verzamelwet Gegevensbescherming voorzien in een grondslag voor publicatie op kantoorwebsites: *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2, voorgesteld art. 68a lid 1 en 2, onder d Fw en *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 3, p. 43.
[144] Art. 27 lid 4 Verordening (EU) 2015/848 voorziet expliciet in het invoeren van een dergelijke eis voor toegang tot gegevens van bepaalde natuurlijke personen. Zie dan naar analogie HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*).
[145] P.M. Verder & J.J. van Hees, 'Digitale transparantie in het insolventierecht', in: C.J.H. Jansen, B.A. Schuijling & I.V. Aronstein (red.), *Onderneming en digitalisering (Onderneming en Recht nr. 116)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 187-188. In vergelijkbare zin: V.G.M. Leferink & E.J. Oppedijk van Veen, 'Curator, vertel eens over de inhoud van het faillissementsverslag', *FIP* 2020/266, par. 6.

een door de insolventiefunctionaris uit te voeren toets die aanhaakt bij 'de kring van de bij de afwikkeling [van de insolventieprocedure, OU] betrokken partijen'.[146]

5.5.2 Conclusie ten aanzien van subsidiariteit

Ten aanzien van de ingevolge art. 19 en 19b jo. 14 lid 4 Fw en art. 24 Verordening (EU) 2015/848 in het CIR opgenomen gegevens signaleren wij enkele aandachtspunten. Het eerste is dat ook het invoeren van korte delen van een handelsnaam van een natuurlijk persoon met onderneming, eventueel aan te vullen met wildcards, ertoe leidt dat de in het CIR ten aanzien van die persoon opgenomen gegevens worden geopenbaard aan diegene die informatie opzoekt. Dit bevordert de doorzoekbaarheid, maar ondergraaft in zekere zin ook het formuleren van verificatievragen als beperking. Ten tweede het punt dat een ieder in beginsel inzage heeft in het CIR, alhoewel daarbij bedacht moet worden dat een ieder in beginsel een 'potentiële schuldeiser' is van een failliet en in zoverre tot de doelgroep behoort.[147] Aandachtspunten hierbij zijn voornamelijk de hoeveelheid gegevens van natuurlijke personen die worden getoond (zie ook hierna paragraaf 5.6) en dat de eenvoudige toegang tot de geopenbaarde gegevens ertoe kan bijdragen dat zij voor een ander doel kunnen worden gebruikt, dan het doel waarvoor zij gepubliceerd zijn.

5.6 Proportionaliteit van de openbaarheid

In deze paragraaf wordt bezien of het belang van de doelstellingen die gediend worden met de openbaarmaking van persoonsgegevens via het CIR in verhouding staan tot de ernst van de inmenging die daarmee gepaard gaat. Heeft de openbaarheid van de gegevens een nationale grondslag, dan moet de openbaarheid getoetst worden aan het in artikel 5 lid 1 onder c AVG neergelegde beginsel van 'minimale gegevensverwerking' dat vereist dat de gegevensverwerking toereikend en ter zake dienend moet zijn, alsmede beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Daartoe wordt hierna gekeken naar de aard van de geopenbaarde gegevens, de vraag of bulkverstrekking mogelijk is en/of plaatsvindt en de wijze waarop de gegevensverstrekking *de facto* plaatsvindt. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

5.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens

De AVG onderscheidt verschillende typen persoonsgegevens. Ten eerste zijn er de 'gewone' persoonsgegevens, waaronder bijvoorbeeld de NAW-gegevens van natuurlijke personen worden begrepen. Ten tweede worden 'bijzondere categorieën' persoonsgegevens onderscheiden van deze 'gewone' persoonsgegevens. Ten aanzien

[146] P.M. Verder & J.J. van Hees, 'Digitale transparantie in het insolventierecht', in: C.J.H. Jansen, B.A. Schuijling & I.V. Aronstein (red.), *Onderneming en digitalisering (Onderneming en Recht nr. 116)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 188.
[147] Zie ook HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*), r.o. 49-51.

van die bijzondere categorieën persoonsgegevens gelden in gevolge de AVG bijzondere regels. Het betreft bijvoorbeeld gegevens waaruit politieke of religieuze overtuigingen kunnen worden afgeleid (art. 9 AVG); de verwerking daarvan is in beginsel verboden (art. 9, eerste lid, AVG). Ten derde kent de AVG specifieke regels voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen (art. 10 AVG).

In het CIR zijn verschillende 'gewone' persoonsgegevens opgenomen. Ten aanzien van natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen worden bijvoorbeeld NAW-gegevens opgenomen, alsook de geboortedatum en -plaats. Ten aanzien van natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen worden eveneens de NAW-gegevens getoond en worden ook de geboortedatum en -plaats opgenomen. Van (indirect) bestuurders-natuurlijke personen en/of aandeelhouders-natuurlijke personen van failliete rechtspersonen worden soms de namen vermeld in faillissementsverslagen die betrekking hebben op failliete rechtspersonen,[148] zodat van hen ook persoonsgegeven via het CIR openbaar worden gemaakt. Bovendien worden persoonsgegevens opgenomen van curatoren en rechters-commissaris.[149]

In het CIR, en dan met name in de daarin opgenomen verslagen, kunnen gegevens zijn opgenomen die binnen de bijzondere categorieën persoonsgegevens vallen, waaronder gegevens over ziekte van bestuurders-natuurlijke personen, en gegevens over mogelijk door deze personen en anderen gepleegde strafbare feiten.[150]

Ten aanzien van medische gegevens ziet Reijneveld slechts één relevante uitzonderingsmogelijkheid om die momenteel op te kunnen nemen in het verslag, namelijk indien zij al door de betrokkene kennelijk openbaar zijn gemaakt (art. 9 lid 2 AVG) en er een verwerkingsgrondslag bestaat (art. 6 AVG).[151] Het voorstel voor een Verzamelwet gegevensbescherming biedt de curator geen grondslag voor het opnemen van dergelijke gegevens in het verslag. Het wordt de curator in dat voorstel, kort gezegd, wel toegestaan die gegevens te verwerken in het kader van bepaalde nader gespecificeerde taken, waaronder het oorzakenonderzoek.[152]

---

[148] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/279 van 22 november 2023, par. 1.1, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.279.F.1306.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.

[149] Het feit dat het hier gaat om personen die handelen in beroep of bedrijf maakt voor de kwalificatie van of het een persoonsgegeven is, in beginsel niet uit. Een curator en r-c worden voorts persoonlijk aangewezen en niet de rechtspersoon waar de curator bijvoorbeeld werkzaam is. Het feit dat gegevens over deze natuurlijk personen worden verwerkt die handelen in beroep of bedrijf kan wel weer relevant zijn voor de mate waarin de gegevensverwerking met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel proportioneel is.

[150] Zie hierover M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 109 en par. 4.7.1 en 4.7.2.

[151] M.D. Reijneveld, 'Persoonsgegevens in openbare verslagen', *TvI* 2019/38, par. 7.1; M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 115.

[152] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2, voorgesteld art. 68a lid 3 Fw.

Ten aanzien van gegevens over mogelijk gepleegde strafbare feiten moet erop worden gewezen dat de curator sinds 1 juli 2017[153], naast het beheren en vereffenen van de boedel, tot taak heeft om te bezien of er sprake is van onregelmatigheden die het faillissement (mede) hebben veroorzaakt, die de vereffening van de failliete boedel bemoeilijken of die het tekort in het faillissement hebben vergroot (art. 68 lid 2, onder a Fw). Over deze taak informeert hij de rechter-commissaris vertrouwelijk (art. 68 lid 2 onder b Fw). Ook doet hij, indien hij of de rechter-commissaris dit nodig acht, melding of aangifte van onregelmatigheden bij de bevoegde instanties (art. 68 lid 2 onder c Fw). Vóór 1 juli 2017 deden curatoren overigens ook al oorzakenonderzoek en onderzoek naar onregelmatigheden voorafgaande aan het faillissement met het oog op mogelijke reconstructie van de boedel middels bijvoorbeeld het instellen van een actio Pauliana[154] of aansprakelijkheidsvorderingen jegens bestuurders[155] en derden[156]. Ingevolge art. 73a lid 3 Fw moet de curator thans in zijn faillissementsverslagen aangeven hoe hij zich heeft gekweten van zijn taak, als genoemd in art. 68 lid 2 onder a en c Fw. Hij moet derhalve aangeven hoe hij zijn oorzakenonderzoek en zijn onderzoek naar verdere onregelmatigheden heeft uitgevoerd en hoe hij zich heeft gekweten van zijn taak tot het doen van melding bij de geëigende instanties, indien dat is aangewezen.

Het door de curator uitgevoerde onderzoek kan strafbare feiten aan het licht brengen, waarover hij melding doet bij de geëigende instantie. Vervolgens moet hij in zijn verslag aangeven hoe hij zich van die taak heeft gekweten. Dit kan tot publicatie van persoonsgegevens over (mogelijk gepleegde) strafbare feiten leiden.[157] Daarbij is van belang dat om van een 'persoonsgegeven betreffende een strafbaar feit' te kunnen spreken, het bestaan van een veroordeling geen vereiste is. Het gaat erom dat de gegevens wijzen in de richting van een zwaardere verdenking dan een redelijk vermoeden van schuld.[158] De kans dat daarvan in faillissementsverslagen sprake is, wordt in zekere zin vergroot indien het modelverslag van Recofa wordt gebruikt en bijvoorbeeld verslag wordt gedaan over het al dan niet hebben voldaan aan de boekhoudplicht, het mogelijk hebben plaatsgevonden van onbehoorlijk bestuur of bijvoorbeeld paulianeus handelen en het voornemen van de curator om dienaangaande procedures te starten tegen betrokkenen. Sommige gedragingen die aanleiding geven

[153] Wet versterking positie curator, *Stb.* 2017, 124, in werking getreden op 1 juli 2017 (zie *Stb.* 2017, 176).
[154] Art. 42 en 47 Fw.
[155] O.a. art. 2:9, 2:138/248 en 6:162 BW.
[156] Art. 6:162 BW, de zgn. Peeters/Gatzen-vordering, zie HR 14 januari 1983, *NJ* 1983/597, m.nt. B. wachter (*Peeters/Gatzen*).
[157] M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 117-118.
[158] HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720, *NJ* 2009/243 en bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3374, *JBP* 2020/63. Desalniettemin is niet altijd helder of sprake is van een persoonsgegeven betreffende een strafbaar feit of een strafrechtelijke veroordeling, zie bijv. Rb. Midden-Nederland 20 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:805, r.o. 4.7-4.8; Rb. Amsterdam 23 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9887, *JBP* 2020/39, r.o. 4.8.

tot het instellen van civielrechtelijke acties kunnen immers ook als strafbaar worden aangemerkt.[159] De in het verslag opgenomen informatie zal bovendien sneller naar bepaalde natuurlijke personen zijn te herleiden als het zogenoemde eenpersoons-vennootschappen betreft, waarbij de enig aandeelhouder en bestuurder dezelfde persoon is, of indien het een bekende onderneming betreft wier faillissement de kranten heeft gehaald.

Reijneveld merkt ons inziens terecht op dat de Faillissementswet thans niet voorziet in een grondslag voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens door de curator. Reijneveld betoogt dat de curator op grond van art. 73a lid 3 Fw enkel moet aangeven *hoe* hij zich van de aldaar genoemde taken heeft gekweten en hij verder geen concrete persoonsgegevens mag opnemen.[160] Sec is dit juist, maar het laat zich raden dat, indien bijvoorbeeld bij vennootschappen met een of twee bestuurders in het verslag melding wordt gemaakt van de omstandigheid dat naar aanleiding van het onregel-matighedenonderzoek melding is gedaan bij het landelijk fraudemeldpunt van FIOD, bij lezers alarmbellen afgaan. Onduidelijk is bovendien of in dergelijke gevallen kan worden volstaan met 'er is melding gedaan bij de geëigende instantie'. Weliswaar moet het verslag een 'globaal inzicht' geven in de door de curator uitgevoerde afwikkeling van het faillissement en de stand van de boedel en dient het niet ter volledige verantwoording,[161] maar de vraag kan worden gesteld of, indien de curator in algemeenheden blijft hangen, nog van globaal inzicht sprake is. Omdat de geconstateerde feiten van invloed kunnen zijn op de reconstructie van de boedel, delen wij met Leferink en Oppedijk de mening dat over de feitelijke uitkomsten van het onderzoek gerapporteerd mag worden. Zij betogen dat juridische conclusies en oordelen echter geen plaats hebben in het verslag.[162] Alhoewel wij, indachtig het gegevensbeschermingsrecht, begrijpen waar zij vandaan komen, zal dit niet altijd eenvoudig zijn indien het modelverslag van Recofa wordt gevolgd. In het model-verslag voor faillissementen van rechtspersonen moet onder punt 7 'Rechtmatigheid' immers informatie worden opgenomen over de boekhoudplicht,[163] deponering van de

[159] Zie daarover o.a. A. Karapetian, *Bestuurdersaansprakelijk uit onrechtmatige daad. Civielrechtelijke en strafrechtelijke normen voor bestuurders van noodlijdende ondernemingen (Recht en Praktijk nr. InsR 11)* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019. En zie bijvoorbeeld ook de wetten die zijn aangenomen in het kader van zogenoemde pijler 1 Fraudebestrijding van het programma Herijking faillissementsrecht, te weten: de Wet civielrechtelijk bestuursverbod, *Stb.* 2016, 153; de Wet herziening strafbaarstelling faillissements-fraude*, Stb* 2106, 154, en de Wet versterking positie curator, *Stb.* 2017, 124. Met die wetten werd ingezet op een integrale aanpak van faillissementsfraude met aandacht voor preventie, bestuurlijk toezicht, civiel-rechtelijk verhaal en strafrechtelijke handhaving, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, nr. 74, p. 1.
[160] M.D. Reijneveld, 'Persoonsgegevens in openbare verslagen', *TvI* 2019/38, par. 6.1 en 7.2; M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 108 en 118.
[161] HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS3534, *NJ* 2005/249, m.nt. P. van Schilfgaarde, r.o. 3.9. Zie ook: *Kamerstukken II* 2014/15, 34253, nr. 3, p. 5.
[162] V.G.M. Leferink & E.J. Oppedijk van Veen, 'Curator, vertel eens … Over de inhoud van het faillissements-verslag', *FIP* 2020/266, par. 4 en 5. Vgl. ook: L. Hox, 'Het oorzakenonderzoek in faillissement – Curator, are you seeing the bigger picture?', *TvI* 2018/42, par. 4.2.
[163] Vgl. art. 2:10 en 2:138/248 BW.

jaarrekeningen,[164] de goedkeurende verklaring van de accountant,[165] de stortingsplicht op aandelen,[166] onbehoorlijk bestuur[167] en paulianeus handelen[168]. Indien de genoemde rubrieken worden gevolgd en er worden werkzaamheden en geconstateerde feiten beschreven, dan komt men al snel in een grijs gebied, in die zin dat conclusies dan al vlot zullen kunnen volgen bij de lezer, zo is onze verwachting. Bovendien zal de lezer doorgaans ook wel raden wat 'aangifte/melding bij de geëigende instantie' inhoudt. De vraag is dan ook of het Recofa-modelverslag aanpassing behoeft.

Overigens biedt het voorstel voor een Verzamelwet gegevensbescherming de curator geen algemene grondslag voor het opnemen van strafrechtelijke gegevens in het verslag. Wel voorziet het voorstel in een specifieke verwerkingsgrondslag voor strafrechtelijke gegevens, onder meer daar waar het de uitvoering van zijn taak betreft ex art. 68 lid 2 Fw (kort gezegd: fraudesignalering) en het vorderen van civielrechtelijke bestuursverboden ex art. 106a Fw betreft.[169]

5.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens

Met betrekking tot faillissementen van rechtspersonen worden, zoals eerder aangegeven, vooral gegevens opgenomen ten aanzien van de rechtspersoon zelf. Daarnaast worden altijd namen, kantoor- of postadressen en telefoonnummers van curatoren en namen van rechters-commissaris gepubliceerd en soms ook gegevens over bestuurders- en/of aandeelhouders-natuurlijke personen, waaronder mogelijk bijzondere categorieën persoonsgegevens en gegevens inzake strafbare feiten. Het betreft soms een enkel persoonsgegeven van een betrokkene (bijvoorbeeld de naam van de rechter-commissaris), soms meerdere persoonsgegevens.

Met betrekking tot failliete natuurlijke personen, die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, worden altijd meerdere persoonsgegevens gepubliceerd, waaronder NAW-gegevens en geboortedatum en -plaats. Ten aanzien van failliete natuurlijke personen die *geen* beroep of bedrijf uitoefenen, worden ook meerdere persoons-gegevens gepubliceerd, zoals NAW-gegevens en geboortedatum en -plaats. Soms blijkt het woonadres van de failliete natuurlijk persoon geheim of onbekend te zijn, dan wordt dit niet vermeld. Daarnaast worden ook ten aanzien van faillissementen van natuurlijke personen altijd namen, kantoor- of postadressen en telefoonnummers van curatoren en namen van rechters-commissaris gepubliceerd.

[164] Vgl. art. 2:138/248 en 2:394 BW.
[165] Vgl. art. 2:393 BW.
[166] Vgl. art. 2:84/193 BW.
[167] Vgl. art. 2:9 en 2:138/248 en 6:162 BW.
[168] Vgl. art. 42 e.v. Fw.
[169] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2, voorgesteld art. 68a lid 3 Fw.

5.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens

Verzoeken om bulkverstrekking van gegevens komen af en toe (een- tot tweemaal per jaar) voor ten aanzien van de door de Raad voor de rechtspraak bijgehouden registers, waaronder het CIR. Die verzoeken probeert men af te doen door aan te geven dat de verzoekers gebruik moeten maken van de mogelijkheden tot raadpleging die al worden geboden. In uitzonderlijke gevallen wordt beoordeeld of een aparte bulkverstrekking kan en mag worden gedaan. Daartoe voert de rechtspraak altijd eerst een *data protection impact assessment* (DPIA) uit, hetgeen een onbeschreven proces is.[170]

Openbare gegevens ten aanzien van een failliet zijn bovendien bij een individuele raadpleging in het CIR in een oogopslag te raadplegen, tenzij het faillissements-verslagen betreft. Dit zijn pdf-bestanden die apart moeten worden geopend. Voorts is het zo dat diegenen die een abonnement hebben op de Webservice CIR een koppeling met het CIR hebben, zodat de software in hun organisatie automatisch elke werkdag de meest recente publicaties uit het CIR kan inlezen. Abonnementhouders kunnen er zelf voor zorgen dat hun software het eigen klantenbestand naloopt op in het register voorkomende insolventies.[171] Het gaat dan dus niet om een bulkverstrekking (in één keer heel veel), maar een veelvuldige reeks van incidentele verstrekkingen, die na verloop van tijd een soortgelijk karakter als een bulkverstrekking krijgt (heel vaak +1). Bulkverstrekking is wel mogelijk via de Webservice CIR.[172]

5.6.4 Toegang tot register in de praktijk

5.6.4.1 Inleiding

Toegang tot het CIR is mogelijk door (combinaties) van gegevens over de gezochte (rechts)persoon in te voeren via de website https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/,[173] dat wil zeggen door verificatievragen te beantwoorden, zie paragraaf 5.2.3 hiervoor. Men hoeft geen bijzonder belang of een bepaalde hoedanigheid aan te tonen om toegang te verkrijgen tot het CIR. Evenmin hoeft men zich voorafgaande aan de inzage te registreren. Registratie is enkel noodzakelijk indien men van de Webservice CIR gebruik wenst te maken.[174] Men dient zich dan te registreren bij de Staat der Nederlanden (de Raad voor de rechtspraak) via de site Rechtspraak.nl. Daartoe dient men verschillende gegevens in te voeren[175] en een set algemene voorwaarden (zie Bijlage IX) te accepteren.[176] Daarna hoeft men teneinde het CIR via de Webservice te

[170] Kwantitatieve antwoorden CIR, 10 september 2024.
[171] https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Webservice-Centraal-Insolventieregister.aspx, geraadpleegd op 7 augustus 2024.
[172] Bericht IVO Rechtspraak, 24 december 2024, 16:24 uur.
[173] Laatstelijk geraadpleegd op 31 oktober 2024.
[174] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/registratie, geraadpleegd op 7 augustus 2024.
[175] Naam bedrijf, straat, huisnummer, postcode, plaats, postbus, postcode postbus, plaats postbus, gebruikersnaam, naam functioneel contactpersoon, e-mailadres functioneel contactpersoon, naam technisch contactpersoon, e-mailadres technisch contactpersoon, wachtwoord.
[176] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/registratie, geraadpleegd op 7 augustus 2024.

raadplegen soms geen verificatievragen meer te beantwoorden; dit is afhankelijk van de gebruikte manier van zoeken.[177] Overigens zijn de zogenoemde EU-registraties te raadplegen via een aparte Webservice.[178]

Toegang via het E-justiceportaal is mogelijk via een website.[179] Op die site moeten dezelfde (combinaties van) gegevens worden ingevoerd om informatie te kunnen ophalen als in het nationale CIR,[180] zie over die (combinaties van) gegevens opnieuw paragraaf 5.2.3. Bovendien moeten gebruiksvoorwaarden worden geaccepteerd en moet een CAPTCHA[181] worden ingevuld. Geaccepteerd moeten meer concreet worden: de gebruiksvoorwaarden, disclaimer, regels, beperkingen en voorwaarden voor de toegang tot gegevens van nationale insolventieregisters. Die regels en beperkingen kunnen worden geraadpleegd via een informatiepagina.[182] Ten aanzien van Nederland is daartoe opgemerkt dat het register door een ieder kan worden geraadpleegd en dat '[i]f you want to re-use the data, you can make use of a free-of-charge webservice, for which (only) Dutch and English documentation is available. To use this webservice you'll have to declare that you will use the data in compliance with Dutch law on data protection'.[183] Vervolgens wordt men doorgeleid naar de Nederlandse site van de Webservice CIR.

Als men een faillissementsregistratie heeft gevonden via het CIR, omdat men over de vereiste in te voeren gegevens beschikt – dat wil zeggen de antwoorden op de gestelde verificatievragen, dan zijn alle openbare gegevens vervolgens beschikbaar; er is geen differentiatie naar tijd, soort document of anderszins gemaakt. Bij failliete natuurlijke personen leidt dit tot openbaarmaking van persoonsgegevens, zie paragraaf 5.2.1.2 en 5.6.1 hiervoor.

Soms worden bij failliete rechtspersonen namen van betrokken natuurlijke personen (bestuurders, aandeelhouders) vermeld,[184] soms wordt volstaan met de vermelding dat

[177] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur; Bericht IVO Rechtspraak, 24 december 2024, 16:23 uur.
[178] Idem.
[179] https://e-justice.europa.eu/246/NL/bankruptcy_amp_insolvency_registers__search_for_insolvent_debtors_in_the_eu?clang=nl, geraadpleegd op 14 augustus 2024.
[180] Zie https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers?NETHERLANDS&member=1, geraadpleegd op 14 augustus 2024.
[181] 'CAPTCHA' staat voor: *completely automated public Turing test to tell computers and humans apart.*
[182] https://e-justice.europa.eu/246/EN/bankruptcy_amp_insolvency_registers__search_for_insolvent_debtors_in_the_eu?EUROPEAN_UNION&action=maximize&idSubpage=2&member=1%E2%80%9D, laatstelijk geraadpleegd op 13 november 2024.
[183] Idem.
[184] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/279 van 22 november 2023, par. 1.1, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.279.F.1306.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.

het een natuurlijk persoon betreft.[185] Het niet vermelden van namen of het gebruiken van pseudoniemen van bij faillissementen van rechtspersonen betrokken natuurlijke personen zal naar verwachting overigens niet altijd het gewenste effect hebben, omdat – zeker bij wat grotere, bekende bedrijven wier faillissementen de krant halen – een plus een al snel twee is.[186] In alle gevallen worden persoonsgegevens van curatoren en rechters-commissaris openbaar gemaakt, zie opnieuw paragraaf 5.2.1.1 en 5.6.1.

Via het CIR openbaar gemaakte gegevens zijn te raadplegen tot zes maanden na beëindiging van de insolventie.[187] Daarbij moet worden opgemerkt dat ten aanzien van de zogenoemde EU-registraties die termijn niet (steeds?) wordt gevolgd, nu in de pdf waarin die registraties zijn opgenomen eenmaal melding wordt gemaakt van een opheffing van een faillissement die plaatsvond op 27 januari 2010. Voor het overige is zonder nader onderzoek niet te achterhalen of op die lijst opgenomen insolventies, die bijvoorbeeld vijftien tot twintig jaar geleden zijn geopend, thans zijn geëindigd.[188] Bovendien is lopende onderhavig onderzoek de mogelijkheid om te zoeken op insolventiekenmerken aangepast in de periode tussen 30 augustus en 31 oktober 2024. Er kan sindsdien nog maar gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Daarvoor kon men zoeken tot zes maanden terug. De wijziging heeft tot gevolg dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen.

Gebruikers van de Webservice dienen de gegevens na beëindiging van het faillissement (of de schuldsanering of surseance van betaling) binnen zes maanden te vernietigen. Van die termijn kan worden afgeweken als de gebruiker ter uitvoering van

[185] Zie bijv. Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/281 van 3 november 2023, par. 1.1, te raadplegen via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/details/13.ams.23.281.F.1300.1.23, geraadpleegd op 16 juli 2024.
[186] Zie in dit kader ook HvJ EU 7 maart 2024, C-479/22 P, ECLI:EU:C:2024:215 (*OC v Commission*).
[187] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 7 augustus 2024; Nota van toelichting bij het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 2.1. Deze zesmaandentermijn is in mei 2010 ingevoerd. Voor de rechtspraak zelf zijn de gegevens die zijn opgenomen in het CIR onbeperkt raadpleegbaar. Zie Notitie 'Bewaartermijn insolventiegegevens in CIR', 28 april 2010, document van de Raad voor de rechtspraak; Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 18 en 21. Het beperken van de openbaarheid in tijd is relevant in het kader van het beginsel van opslagbeperking opgenomen in artikel 5 lid 1 onder e) AVG dat ook enige doorwerking heeft voor de rechtsgeldige bewaartermijn van de gegevens door de afnemers, zie hierover HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22 (*SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette)*).
[188] EU-registraties, registratie EU 07.1/week 7, laatstelijk geraadpleegd via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/ op 17 september 2024.

zijn publiekrechtelijke taak verplicht is een langere bewaartermijn in acht te nemen.[189] Naleving van de zesmaandentermijn door de gebruikers van de Webservice wordt niet gecontroleerd door de Raad voor de rechtspraak.[190] De zesmaandentermijn geldt ook voor de beschikbare toegang via het E-justiceportaal.[191]

Inzage in de gegevens en verslagen die zijn opgenomen in het CIR is gratis. Ook kunnen de verslagen gratis worden gedownload. Tegen betaling wordt door de griffie een uittreksel uit het register verstrekt (art. 19 lid 3 Fw) en kan een afschrift van in het register opgenomen faillissementsverslagen worden verkregen (art. 73a jo. 107 Fw). Toegang tot het CIR via het E-justiceportaal is eveneens kosteloos.[192]

5.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang?

De Wet modernisering faillissementsprocedure van 27 juni 2018, in werking getreden per 1 januari 2019,[193] bracht met zich dat het bijhouden van decentrale rechtbank-registers werd afgeschaft en één enkel register resteerde; het CIR. Toegang tot het CIR is mogelijk via de website https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, in zoverre is sprake van gecentraliseerde toegang. Ook is kosteloze inzage in het CIR en in faillissements-verslagen via de griffie mogelijk. Tegen betaling wordt door de betrokken griffies bovendien een uittreksel uit het register verstrekt (art. 19 lid 3 en 73a Fw) en kan bij hen een afschrift van in het register opgenomen faillissementsverslagen worden verkregen (art. 73a jo. 107 Fw). Hier zou men kunnen spreken van gedecentraliseerde toegang.

Wordt inzage verkregen via het E-justiceportaal dat is gekoppeld aan het CIR, dan is er ook sprake van gecentraliseerde toegang.

De Webservice CIR is een geheel ander medium, in die zin dat men na registratie automatisch dagelijks updates ontvangt, maar ook deze toegang kan worden gekwalificeerd als gecentraliseerde toegang.

---

[189] Art. 2 lid 3 van de Algemene voorwaarden voor gebruik CIR, te raadplegen via https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Voorwaarden-voor-gebruik-CIR.aspx, laatstelijk geraadpleegd op 18 september 2024.
[190] Interview beheerder CIR, 12 september 2024.
[191] Zie: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers?NETHERLANDS&member=1, geraadpleegd op 14 augustus 2024.
[192] Zie: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers?NETHERLANDS&member=1, geraadpleegd op 15 augustus 2024.
[193] *Stb.* 2018, 299 en *Stb.* 2018, 348.

5.6.4.3 Toegang tot CIR (faillissement) door anderen dan doelgroep

In het interview dat is gehouden met de beheerder van het CIR wordt verwezen naar een enquête die is uitgezet door de Raad voor de rechtspraak en die (onder meer) heeft aangetoond dat databrokers,[194] financiële instellingen, curatoren, bewindvoerders, advocaten en het notariaat het CIR raadplegen naast de eerder genoemde oorspronkelijke doelgroep.[195] Echter, niet alle afnemers hebben gereageerd op de enquête, waardoor die geen sluitende indicatie van het gebruik van het CIR aangeeft.

5.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Persoonsgegevens kunnen onder omstandigheden worden misbruikt. Denk bijvoorbeeld aan identiteitsfraude of aan stalking, nadat via een openbaar register NAW-gegevens zijn achterhaald. Als maatregelen om misbruik van faillissementsgegevens opgenomen in het CIR tegen te gaan, kunnen naar onze mening worden aangemerkt:

- De omstandigheid dat men (combinaties van) gegevens moet invoeren over de failliet om toegang te krijgen tot informatie over de failliet, zie paragraaf 5.2.3 hiervoor;
- Bovenstaande geldt ook voor raadpleging via het E-justiceportaal, waarbij bovendien gebruiksvoorwaarden moeten worden geaccepteerd en een CAPTCHA moet worden ingevuld;
- De omstandigheid dat men zich voorafgaand aan het kunnen gebruikmaken van de Webservice CIR moet registreren en algemene voorwaarden inzake het gebruik van het register moet accepteren. Een van die voorwaarden houdt in dat de gegevens in beginsel na beëindiging van het faillissement binnen zes maanden moeten worden vernietigd.[196] Of hier gevolg aan wordt gegeven, wordt echter op geen enkele wijze op gecontroleerd;
- De omstandigheid dat faillissementsverslagen inzake faillissementen van natuurlijke personen, ongeacht of zij een onderneming drijven, niet worden gepubliceerd in het CIR op grond van privacyoverwegingen.[197]

5.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens

Voor zover bekend bestaat geen expliciete mogelijkheid om in individuele gevallen afscherming van bepaalde gegevens te verzoeken. Wel is er de mogelijkheid om in het

[194] Een databroker is een handelaar in informatie/data.
[195] Interview beheerder CIR, 12 september 2024. De auteurs beschikken niet over de genoemde enquêteresultaten.
[196] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/registratie, geraadpleegd op 7 augustus 2024.
[197] Raad voor de rechtspraak, Werkinstructie Stuurinformatie invullen en voortgangsverslag maken, gewijzigd per 17 november 2020, p. 10 en 12; Nota van toelichting bij het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 4.2.

CIR aangetroffen onjuistheden bij de betrokken rechtbank te melden, opdat verbetering kan plaatsvinden.[198] Gezien deze mogelijkheid en indachtig ook HR Santander[199] – waaruit volgt dat ook indien een verwerking van persoonsgegevens in beginsel is toegestaan, nog steeds een belangenafweging moet worden gemaakt om te bezien of de verwerking noodzakelijk is en evenredig aan het beoogde doel, zeker indien sprake is van nieuw aangedragen feiten en omstandigheden – lijkt het vragen om afscherming bij de betrokken (griffie van de) rechtbank (of op voorhand bij de curator die het faillissementsverslag opstelt[200]) desalniettemin mogelijk.

Vanuit de Raad voor de rechtspraak is bovendien vernomen dat er een centrale beheerapplicatie is die een optie 'geheimeniseren' heeft en waarmee naar verluidt gegevens kunnen worden afgeschermd.[201] Onduidelijk is hoe precies kan worden bewerkstelligd dat die optie in werking wordt gezet.

5.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen

In deze paragraaf beperken wij ons tot alternatieve verwerkingsprocessen op grond van wet- en regelgeving en de processen die de rechtspraak hanteert.

Diverse in het openbare CIR opgenomen gegevens worden ingevolge de wet ook via de Nederlandsche Staatscourant gepubliceerd. Zo bepaalt art. 14 lid 3 Fw dat 'een uittreksel uit het vonnis van faillietverklaring, houdende vermelding van de naam, de woonplaats of het kantoor en het beroep van de gefailleerde, van de naam van de rechter-commissaris, van de naam en de woonplaats of het kantoor des curators, van de dag der uitspraak, alsmede van de naam, het beroep en de woonplaats of het kantoor van ieder lid der voorlopige commissie uit de schuldeisers, zo er een benoemd is, (…) door de curator onverwijld [wordt] geplaatst in de Nederlandsche Staatscourant'. In de praktijk wordt deze publicatie overigens niet verzorgd door de curator, maar door de griffier.[202] Deze informatie moet ook in het CIR worden opgenomen ex art. 19 lid 2 Fw jo. Besluit ex artikel 19 Faillissementswet, al gebeurt dit niet consequent. Zo wordt noch in de Staatscourant noch in het CIR expliciet melding gemaakt van het beroep van de schuldenaar.[203] Soms kan het beroep wel worden afgeleid uit de weergegeven handelsnaam.

De griffier van de rechtbank Den Haag geeft bovendien ingevolge art. 14 lid 4 Fw op verzoek van een insolventiefunctionaris of een schuldenaar als bedoeld in artikel 2,

---

[198] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 7 augustus 2024. Vgl. ook art. 10 lid 3 Gw.
[199] HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ8097, *NJ* 2011/595 m.nt. E.J. Dommering.
[200] Vgl. t.a.v. de voorheen geldende Wet bescherming persoonsgegevens: Cbp 15 juni 2007, kenmerk z2006-01462.
[201] Interview beheerder CIR, 12 september 2024.
[202] Zie richtlijn 1.3 Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling, versie 15 april 2021.
[203] Dit was met name vroeger een kenmerk dat kon helpen bij de identificatie van personen, en kennen we uit meerdere registers die een lange historie kennen.

onder 3 en 5, van Verordening (EU) 2015/848 onverwijld in de Staatscourant kennis van de in artikel 28 van die verordening bedoelde gegevens. Die kennisgeving vindt in ieder geval plaats indien de schuldenaar in Nederland een vestiging heeft in de zin van artikel 2, onder 10 Verordening (EU) 2015/848. Ingevolge art. 19b Fw worden deze gegevens ook ingeschreven in het CIR.

Voorts vindt in de Staatcourant vermelding van diverse andere gegevens plaats die ingevolge art. 19 Fw jo. art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 dan wel het Besluit ex art. 19 Faillissementswet in het CIR worden opgenomen. Het betreft de publicaties ingevolge art. 137g Fw (beschikking alsnog verificatievergadering, waarbij het hier met name gaat om de termijn voor de indiening van vorderingen) en art. 161 Fw (bekendmaking einde faillissement door in kracht van gewijsde gegaan zijn van homologatiebeschikking). Ook wordt van de beschikking ex art. 137a lid 2 Fw (beschikking houdende vereenvoudigde afwikkeling faillissement) aankondiging gedaan in de Staatscourant. Van die beschikking wordt ook via het CIR kennis gegeven, al geven art. 19 Fw jo. art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 en genoemd besluit daartoe geen concrete basis. Van de beschikkingen ex art. 137g respectievelijk 137a Fw stelt de curator ook alle bekende schuldeisers in kennis ingevolge lid 2 van die artikelen.

Via de Raad voor de rechtspraak werd vernomen dat in principe van alle publicaties[204] die zijn opgenomen in het CIR melding wordt gemaakt in de Staatscourant, maar dat *niet via de Staatcourant, doch wel via het CIR* melding wordt gemaakt van de verificatie-vergadering, inclusief datum en tijdstip, van de verificatievergadering en akkoordbehandeling inclusief datum en tijdstip en van vervanging van de rechter-commissaris.[205] De wet kent geen basis voor deze laatste drie publicaties in het CIR. Zij zijn wel begrijpelijk vanuit praktisch oogpunt. De verificatievergadering en de akkoordbehandeling zijn voor crediteuren belangrijke stappen in de afwikkeling van een faillissement. Dat deze gebeurtenissen via het CIR worden aangekondigd, vergroot de kans dat crediteuren hiervan kennisnemen, hetgeen strookt met de wens van de Europese wetgever, dat crediteuren op de hoogte zijn van voor hen belangrijke termijnen en gebeurtenissen.[206] De publicatie van de vervanging van de rechter-commissaris strookt met het bepaalde in art. 14 lid 3 Fw, aangaande de publicatie van een uittreksel van het vonnis houdende de faillietverklaring en het uittreksel genoemd in art. 19 lid 1 onder 1 Fw, waarin ook de naam van de rechter-commissaris is opgenomen.[207] Een basis voor publicatie van deze informatie in het CIR wordt

[204] Zie Bijlage XVI.
[205] Beheerder CIR, aanvullende mail van 16 september 2024, 11:54 uur.
[206] Ov. 76 en 78 Verordening (EU) 2015/848.
[207] Vgl. ook hetgeen in het Besluit ex art. 19 Faillissementswet (*Stb.* 1896, 97) is bepaald aangaande de vervanging van curatoren en mail Raad voor de rechtspraak d.d. 7 november 2024, 12:00 uur.

voorzien in het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister.[208] De in de Staatscourant opgenomen gegevens zijn vrij doorzoekbaar tot een maand na publicatie.[209] Na afloop van die periode is van de gegevens alleen nog een pdf beschikbaar.[210]

Voorts moet de rehabilitatie niet enkel in het CIR worden vermeld ingevolge art. 19 lid 1 aanhef onder 6 Fw, maar moet van het vonnis waarbij die wordt toegestaan ook ingevolge art. 212 Fw aantekening worden gemaakt in het CIR.[211]

Verder worden via de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen zogenoemde daglijsten met insolventiepublicaties gepubliceerd per rechtbank.[212] Daarop staan niet alle publicaties inzake insolventies vermeld.[213] De getoonde gegevens gaan tot een maand terug in de tijd en betreffen de bekendmakingen die dagelijks worden gepubliceerd in de Staatcourant.[214]

Bovendien zijn er diverse zogenoemde preferente afnemers die insolventiegegevens verkrijgen door middel van levering via een File Transfer Protocol (FTP). Daartoe worden op afgesproken momenten alle gegevens geleverd waarop de afnemer zich heeft geabonneerd. Die gegevens worden geplaatst in een directory op een beveiligde FTP-server van Rechtspraak.nl, die voor de afnemer toegankelijk is. De afnemer kan zich vervolgens bij die directory aanmelden en de betrokken gegevens ophalen.[215] Enkele van deze preferente afnemers, zoals de Belastingdienst, het CBS en PostNL, hebben ook toegang tot extra gegevens, zoals het BSN van een natuurlijk persoon en/of tot geheime adressen.[216]

Via de griffie kan verder kosteloos inzage worden verkregen in het CIR en in de faillissementsverslagen en tegen betaling kunnen uittreksels uit het CIR en afschriften van de verslagen worden verkregen (art. 19 lid 3 en 73a jo. 107 Fw). Bovendien kan bij

[208] Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, art. 2 lid 2, sub 9, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024.
[209] Zie de website: Officielebekendmakingen.nl.
[210] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[211] Zie ook Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97.
[212] Genoemde website laatstelijk geraadpleegd op 31 oktober 2024.
[213] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 15 en https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen, laatstelijk geraadpleegd op 11 november 2024 .
[214] Interview beheerder CIR, 12 september 2024 en https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen, laatstelijk geraadpleegd op 11 november 2024.
[215] Memo inzake digitale dataleverantie gericht aan de Raad voor de rechtspraak van 6 februari 2006.
[216] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 17 en 19.

de curator om informatie worden verzocht. Ten aanzien van openbaarmaking van faillissementsverslagen via kantoorwebsites is hiervoor in paragraaf 5.3.1 reeds het een en ander opgemerkt, zie aldaar.

Voorts bepaalt art. 39 Handelsregisterbesluit 2008 dat – voor zover hier van belang – in het handelsregister worden opgenomen:

- de rechterlijke uitspraak houdende faillietverklaring van diegene die als eigenaar van een onderneming, als vennoot van een vennootschap onder firma of als lid van een rederij in het handelsregister is ingeschreven dan wel van een ingeschreven rechtspersoon;
- de vernietiging van een zodanige uitspraak;
- het einde van het faillissement, en
- in geval van faillietverklaring: de naam en het adres van de rechter-commissaris en de curator.

De griffier doet van genoemde gegevens opgave ter inschrijving, zie art. 6 lid 2, onder e Handelsregisterbesluit 2008. Daarenboven bepaalt art. 2:303 BW dat in geval van faillissement van een stichting de aankondigingen die krachtens de Faillissementswet in de Staatscourant worden opgenomen, door hem die met de openbaarmaking is belast (i.e. ingevolge art. 14 lid 3 Fw de curator, maar in de praktijk de griffier[217]), mede ter inschrijving in het handelsregister worden opgegeven. Een vergelijkbare regeling geldt voor verenigingen die zijn ingeschreven in het handelsregister, zie art. 2:51 BW.

Het handelsregister is een openbaar register. Daarin opgenomen gegevens kunnen, uitzonderingen daargelaten, door een ieder worden ingezien, zij het tegen betaling (art. 21 e.v. Hrgw 2007 en art. 51 Hrgb 2008).

Tot slot zijn de gegevens die in het CIR zijn opgenomen via het intranet van de rechtspraak voor alle rechtspraakmedewerkers toegankelijk, ook na de zesmaanden-termijn die geldt voor het openbare CIR. Hoewel beoogd is dat medewerkers tot tien jaren na het einde van de insolventie de gegevens zouden moeten kunnen raadplegen, zijn de gegevens voor hen in de praktijk voor onbepaalde tijd raadpleegbaar.[218]

5.6.5 Conclusie ten aanzien van proportionaliteit

Er kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de wijze waarop het beginsel van minimale gegevensverwerking uitwerking krijgt in het CIR.

[217] Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling, versie 15 april 2021, onder 1.3.
[218] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 18; Informatie verkregen uit interview, Interview beheerder CIR, 12 september 2024.

De vraag kan bijvoorbeeld worden gesteld of ten aanzien van failliete natuurlijke personen alle geopenbaarde gegevens zouden moeten worden opgenomen. Dat de geboortedatum wordt opgenomen om persoonsverwisseling te voorkomen tussen mensen met eenzelfde naam, is begrijpelijk, maar opname van het volledige woonadres roept vanuit gegevensbeschermingsperspectief wel enige vragen op. Mogelijk gaat het erom dat een schuldeiser die niet over de geboortedatum en -plaats van de failliet beschikt, met behulp van de adresgegevens kan verifiëren of het zijn schuldenaar betreft.[219] De naam en het adres kunnen dan worden gebruikt om te controleren of iemand in het register voorkomt; dat is een minder verregaande maatregel dan het adres altijd publiceren wanneer een failliet natuurlijk persoon is 'gevonden' in het register. Voor zover dit alsnog een te hoog risico oplevert voor persoonsverwarring, kan wellicht worden overwogen dat wordt volstaan met de woonplaats. Opname van het volledige woonadres wringt hier. Ingevolge art. 24 lid 1 en 2 onder f Verordening (EU) 2015/8484 moet het *post*adres van de schuldenaar worden opgenomen. Dat zal bij natuurlijke persoon vaak het woonadres zijn. Maar daar waar opname van het postadres ziet op het faciliteren van contact, moet worden bedacht dat in faillissement post al wordt omgeleid via de curator[220] en diens post- of mailadres ook moet worden vermeld.[221] Opname van enkel de woonplaats is in dat geval[222] mogelijk ook al voldoende om te kunnen verifiëren of het een bepaalde schuldenaar betreft.

Opgemerkt moet daarbij wel worden dat ingevolge art. 24 lid 2, onder f Verordening (EU) 2015/848 kan worden volstaan met geboortedatum en -plaats *indien* het postadres beschermd is, met dien verstande dat lidstaten überhaupt niet verplicht zijn om de in lid 1 van art. 24 genoemde gegevens op te nemen in hun insolventieregister of via het E-justiceportaal openbaar te maken indien deze natuurlijke personen betreffen die *niet* als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefenen, voor zover de bekende buitenlandse schuldeisers in kennis worden gesteld van de in art. 24 lid 2, onder j genoemde informatie.[223] Zou de Nederlandse wetgever met publicatie van enkel de geboortedatum en -plaats van alle failliete natuurlijke personen willen volstaan, dan zouden postadressen van natuurlijke personen met een onderneming categorisch moeten worden beschermd,[224] vanwege privacy-overwegingen. Dit ligt

[219] Vgl. ook interview beheerder CIR, 12 september 2024.
[220] Art. 14 lid 1 en 99 Fw.
[221] Art. 24 lid 1 en lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.
[222] Dit zal anders zijn in insolventieprocedures waarin bijvoorbeeld sprake is van een zogenoemde *debtor-in-possesion* en geen insolventiefunctionaris is aangesteld. Dit kan zich in Nederland voordoen in het kader van de WHOA.
[223] Art. 24 lid 2 onder j Verordening (EU) 2015/848 bepaalt dat de volgende informatie moet worden opgenomen/verstrekt: 'de rechter bij wie en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de beslissing tot opening van de insolventieprocedure moet worden aangevochten overeenkomstig artikel 5, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn'. Zie hierover verder: ov. 80 en art. 24 lid 4 Verordening (EU) 2015/848.
[224] Vanuit de Raad voor de rechtspraak is medegedeeld dat voor wat betreft het al dan niet geheim zijn van adressen thans lijkt te worden afgegaan op de indicatie die dienaangaande in het BRP is opgenomen, Interview beheerder CIR, 12 september 2024 .

echter niet in de rede. Het ligt veeleer voor de hand te bepalen dat indien het vestigingsadres van de eenmanszaak overeenkomt met het woonadres, een postadres dat afwijkt van het woonadres kan worden doorgegeven. Ten aanzien van natuurlijke personen die geen onderneming drijven zou, zo moge uit het voorgaande volgen, voor beperktere publicatie een beroep kunnen worden gedaan op lid 4 van art. 24 Verordening (EU) 2015/848.

Als wordt bezien wat met de faillissementsverslagen wordt beoogd,[225] gaat het om het informeren van crediteuren over de toestand van de boedel en het bevorderen van een vlotte afwikkeling van faillissementen. Zoals uit paragraaf 5.3.1.1 moge volgen is onduidelijk wat publicatie in het CIR daaraan precies toevoegt. Crediteuren kunnen via de Staatscourant of het CIR al kennis nemen van het failliet verklaard zijn van hun schuldenaar, kunnen naam en contactgegevens van de curator en de griffie via die weg eenvoudig achterhalen en daarmee ook toegang krijgen tot het verslag, mochten zij daar behoefte aan hebben. Via de overige informatie die in het CIR staat, bestaat voor hen een afdoende mogelijkheid om het doel van het inrichten van dit openbaar register te bereiken, i.e. het voorkomen dat (potentiële) schuldeisers van de regen in de drup raken door met een failliet in zee te gaan of aan deze een betaling te verrichten. Ook kunnen ze langs die weg informatie verkrijgen over van belang zijnde procedurele stappen binnen de faillissementsafwikkeling, zoals de termijn voor indiening van vorderingen. Dit argument geldt nog meer indien het *concept-besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregiste*r van kracht zou worden, omdat alsdan nadere informatie via het CIR beschikbaar komt. Daarbij moeten ons inziens de voorgestelde bepalingen over faillissementsverslagen wel buiten beschouwing blijven, omdat publicatie van faillissementsverslagen opgemaakt volgens het huidige Recofa-model wringt met het gegevensbeschermingsrecht (zie hierna).

Aandachtspunt is ook dat faillissementsverslagen tot zes maanden na afloop van een faillissement, dat vaak jaren en soms zelfs tientallen jaren duurt, kunnen worden ingezien via het CIR. Voor openbaarmaking van faillissementsverslagen bestaat thans namelijk geen wettelijke grondslag. De redengeving voor het introduceren van een grondslag voor openbaarmaking van faillissementsverslagen door de griffier, zoals opgenomen in het *concept-besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister* overtuigt bovendien niet, omdat het doel van een faillissementsverslag geen openbaarheid daarvan (via het CIR) lijkt te vereisen.[226] Doel van een faillissements-verslag is het informeren van crediteuren en het bevorderen van een vlottere

[225] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 4.
[226] Anders: Nota van toelichting bij het Consultatiebesluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024, par. 2.3.

afwikkeling van faillissementen.[227] Daartoe kunnen het opnemen van de voorgeschreven faillissementsgegevens in het CIR en de mogelijkheid om via de griffie een afschrift van het verslag te kunnen opvragen (art. 73a lid 1 jo. 107 Fw) voldoen. Zeker indien het *concept-besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister* zou worden ingevoerd, met uitzondering van de voorstellen omtrent publicatie van de verslagen. Bij dit alles speelt de huidige voorgeschreven inhoud van verslagen een rol, die tot openbaarmaking van gevoelige persoonsgegevens, althans conclusies daaromtrent, lijkt aan te zetten. Ook de redengeving voor de openbaarmakingsgrondslag, die voor de curator wordt voorzien in het voorstel voor de Verzamelwet gegevensbescherming, is niet sterk onderbouwd. De minister benadrukt dienaangaande dat de curator een taak van algemeen belang uitoefent, waarbij hij de verandering van de taak van de curator door de jaren heen aanhaalt en wijst op de maatschappelijke belangen die hij thans ook in het oog moet houden.[228] Als gezegd heeft de curator inderdaad een taak die van algemeen nut is en daarmee mede in het algemeen belang, maar die is primair nog steeds gericht op het afwikkelen van de boedel ten behoeve van de gezamenlijke crediteuren. Dat de Hoge Raad heeft aangegeven dat de curator daarbij oog moet hebben voor maatschappelijke belangen, doet daar niet aan af.[229]

Haasjes heeft eerder ten aanzien van de destijds geldende Wbp betoogd dat de curator zou kunnen betogen dat publicatie van openbare verslagen via internet (kosten)efficiënt is en daarom in het belang is van de gezamenlijke crediteuren, zodat de curator een gerechtvaardigd belang heeft bij openbaarmaking (art. 8 onder f Wbp (oud)). Vooral bij grote faillissementen waarbij veel crediteuren betrokken zijn, kunnen de belanghebbenden bij het faillissement zo eenvoudig en goedkoop de voortgang van het faillissement volgen. Zij hoeven dan niet allemaal langs de griffie, hetgeen ook de griffie werk bespaart.[230] Deze voordelen kunnen niet worden ontkend en stroken met de reden voor instelling van het CIR. Er zijn zelfs efficiency-voordelen voor de curator en de boedel aan te wijzen, omdat die door publicatie via internet naar onze verwachting minder vragen over de afwikkeling zal hoeven te beantwoorden.[231] Desalniettemin komt de vraag op of, indien al deze efficiency-voordelen in ogenschouw worden genomen, publicatie van faillissementsverslagen op internet (al dan niet via het CIR), noodzakelijk is om het met de verslagen beoogde doel te bereiken en opweegt tegen de belangen van de betrokkene wiens persoonsgegevens in het

[227] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 4. Zie ook: B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48, par. 9.
[228] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 3, p. 39-43. Verwezen wordt aldaar onder meer naar: HR 24 februari 1995, *NJ* 1996/472 (*Gerritse q.q./Ontvanger; Sigmacon II*), HR 19 april 1996, *NJ* 1996/727 (*Maclou*), HR 19 december 2013, *NJ* 2004/293 (*Mobell/Interplan*); HR 20 maart 1981, *NJ* 1981/640 (*Veluwse Nutsbedrijven*).
[229] Zie o.m. M.L.H. Reumers, 'Tijden veranderen: de invloed van maatschappelijke belangen en duurzaamheidsoverwegingen op de taakuitoefening door de curator – Deel I', *Tijdschrift voor Curatoren* 2023/1, p. 3-9 en de aldaar genoemde literatuur en jurisprudentie.
[230] A.J. Haasjes, 'De curator en de Wbp', *TvI* 2008, 3, par. 4.
[231] Vgl. ook: *Kamerstukken II* 2004/05, 27244, nr. 24, p. 11-12.

verslag zijn vermeld. Wij zouden menen van niet.[232] Bij dit oordeel speelt een rol dat schuldeisers en rechters noodzakelijke informatie al via andere kanalen, met name via bekendmaking van concrete informatie in het CIR, kunnen raadplegen. Ook speelt hier de huidige inhoud van het verslag een rol, waarbij in principe het Recofa-modelverslag wordt gevolgd. Zoals hiervoor al opgemerkt zet het model op bepaalde punten aan tot het door de curator en/of de lezer trekken van conclusies aangaande de rechtmatigheid van bepaalde handelingen. Het verdient – zeker indien publicatie via internet desalniettemin blijft – aanbeveling om nog eens goed te bezien wat precies nodig is om een 'globaal inzicht'[233] in de afwikkeling te verschaffen.[234] Zie hetgeen daarover in paragraaf 5.6.1 is opgemerkt.

5.7 Conclusie

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan worden geconcludeerd dat de openbaarheid van het register voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Dit is echter niet over de hele breedte zo. Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten.

Een fundamenteel probleem betreft het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de publicatie van faillissementsverslagen in het CIR. Hoewel er een wetsvoorstel in voorbereiding is om te voorzien in een dergelijke grondslag, bestaat er momenteel geen juridische basis voor deze openbaarmaking. Daarnaast verdient – ongeacht of deze juridische basis er komt – de inrichting van het Recofa-modelverslag aandacht, met name daar waar het raakt aan de rechtmatigheid van door of namens de failliet verrichte handelingen.

Een ander punt van aandacht betreft de reikwijdte van de openbaarheid. In de literatuur wordt betoogd dat niet alle informatie universeel toegankelijk hoeft te zijn, wat pleit voor een gelaagde toegangsstructuur. Dit is relevant gezien de huidige praktijk waarbij informatie zowel in de Staatscourant als op Rechtspraak.nl wordt gepubliceerd. De meerwaarde van deze dubbele publicatie is onduidelijk, vooral omdat rechtspraak.nl dezelfde informatie vaak toegankelijker presenteert. Dit roept vragen op over de subsidiariteit van parallelle publicatie. Een nadere analyse van de

[232] Zie o.m. HvJ EU 13 mei 2014, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, *NJ* 2014/385, m.nt. M.R. Mok, r.o. 81 en 97; HvJ EU 24 september 2019, zaak C-136/17, ECLI:EU:C:2019:773, *NJ* 2019/434, m.nt. J. Dommering, r.o. 53. Vgl. ook F.M.J. Verstijlen, 'De curator en de AVG', *TvI* 2018/50, p. 324, die aldaar opmerkt: 'Het belang van de curator c.q. de boedel dat dan [in geval van een overdracht van gegevens buiten een doorstart, MLHR] in het geding is, is slechts geld en voor de beoogde verkrijger zal dat niet anders zijn. Persoonsgegevens kunnen niet buiten de betrokkenen worden verkocht, alléén maar omdat het geld oplevert. Een andere opvatting zou de belangenafweging zinledig maken.'

[233] HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS3534, *NJ* 2005/249, m.nt. P. van Schilfgaarde, r.o. 3.9. Zie ook: *Kamerstukken II* 2014/15, 34253, nr. 3, p. 5.

[234] Zie in dat kader ook de overwegingen over wat noodzakelijk is en wat niet HvJ EU 4 oktober 2024, C-200/23 (*Agentsia po vpisvaniyata*).

noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren is daarom gewenst, met bijzondere aandacht voor gevallen van faillissementen van natuurlijke personen.

De toegankelijkheid en het gebruik van het register roepen eveneens vragen op. Met ongeveer tien miljoen raadplegingen per jaar via de website bestaat er geen inzicht in wie deze raadplegingen uitvoert. Terwijl dit via de webservice/API wel kan worden bijgehouden, ontbreekt deze mogelijkheid voor de website. Een belangrijke vraag die hieruit voortvloeit is of een systeem van voorafgaande registratie een redelijk alternatief zou kunnen vormen, en zo ja, in welke vorm dit zou moeten worden geïmplementeerd. Voorafgaande registratie alvorens inzage in de registers wordt verleend werpt een drempel op voor raadpleging van het openbare register, maar raakt in beginsel niet de openbaarheid daarvan, zolang de mogelijkheid tot het raadplegen van het register niet onredelijk daardoor wordt belemmerd.[235]

Ten aanzien van de proportionaliteit bestaan er twijfels over de noodzaak om het volledige woonadres van failliete natuurlijke personen in het CIR altijd weer te geven. Hoewel het adres kan dienen als verificatiemiddel voor schuldeisers die niet over de naam en geboortedatum beschikken, maar wel over de naam en het adres, lijkt de daaropvolgende openbaarmaking in alle gevallen niet noodzakelijk, temeer daar de post in principe wordt doorgeleid. Hierin wordt dus duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de mate waarin informatie wel geregistreerd moet worden,[236] maar niet geopenbaard.

Tot slot wordt erop gewezen dat *ten aanzien van failliete rechtspersonen* in het register de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen:

- Vestigingsadres dat geen postadres is, met uitzondering van genoemde woonplaats[237] / kantoor;[238]
- Postadres dat gelijk is aan de statutaire zetel;[239]
- Handelsnaam/ -namen, voor zover die afwijkt van de statutaire naam en waarbij wordt aangenomen dat onder 'naam van de schuldenaar'[240] de statutaire naam wordt begrepen;[241]

[235] Zie Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.2, en naar analogie HvJ EU 3 april 2025, C-710/23 (*Ministerstvo zdravotnictví (Données relatives au représentant d'une personne morale)*).
[236] En dus ook gebruikt als verificatievraag.
[237] Vgl. art. 1:10 BW.
[238] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97.
[239] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[240] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[241] Vgl. bijvoorbeeld voor wat betreft Nederlandse wetgeving t.a.v. de NV/BV art. 2:66/177 lid 1 BW en t.a.v. de stichting art. 2:286 lid 4 onder a BW, en voor wat betreft Europese wetgeving t.a.v. de NV art. 3 aanhef onder a Richtlijn (EU) 2017/1132 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht.

- Adres curator, met uitzondering van genoemde woonplaats/kantoor en tenzij dit geldt als postadres;[242]
- Telefoonnummer curator;
- Toezichtzaaknummer, waarbij wordt aangenomen dat het insolventienummer kwalificeert als zaaknummer als bedoeld in art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848;
- Faillissementsverslagen;
- Publicaties[243] inzake:
    - Vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement;
    - (Pro forma[244]) verificatievergadering en in voorkomend geval akkoordbehandeling;
    - Vergadering van schuldeisers;
    - Neerlegging tussentijdse uitdelingslijst;
    - Neerlegging slotuitdelingslijst;[245]
    - Indiening verzoek tot rehabilitatie;
    - Vervanging rechter-commissaris;
    - Overdracht faillissement van andere rechtbank;
    - Overdracht faillissement naar andere rechtbank;
    - Verlengen postblokkade;
    - Adreswijziging in verband met postblokkade;
    - Tussentijdse intrekking postblokkade;
    - Faillissement onterecht ingevoerd.

Bij deze lijst moet, ten aanzien van het onderdeel 'publicaties', een aantal opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste dat wij van mening zijn dat de publicatie inzake de heropening van een faillissement kan worden gebracht onder de noemer 'opening van de insolventieprocedure', vgl. art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848. Een vergelijkbare redenering geldt indien een schuldsanering bijvoorbeeld wordt omgezet in een faillissement. Ten tweede dat in het CIR niet enkel de beëindigingsbeslissingen in de zin van vernietiging en opheffing van het faillissement worden opgenomen, maar ook andere beëindigingswijzen, zoals einde van het faillissement door goedkeuring van het akkoord. Ingevolge art. 24 lid 2 onder i van genoemde verordening hoeft dienaangaande enkel de *datum* van beëindiging van de *hoofd*procedure te worden vermeld, maar Nederland gaat hier dus verder dan de regelgeving voorschrijft door geen onderscheid te maken in hoofd- en secundaire procedures en de reden voor de beëindiging te vermelden. Ten derde menen wij dat rectificaties kunnen worden gebracht onder de oorspronkelijke grondslag, tenzij het de situatie hiervoor onder 8, sub m (Faillissement onterecht ingevoerd) betreft. Denk bij een geval dat onder de

[242] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.
[243] Zie Bijlage XVI. Deze lijst is hier als uitgangspunt genomen.
[244] Vgl. par. 4.2 Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling, versie 15 april 2021.
[245] Opgemerkt wordt dat derhalve niet wordt aangenomen dat die neerlegging kan worden gebracht onder art. 19 lid 1 onder 4 Fw.

oorspronkelijke grondslag kan worden gebracht bijvoorbeeld aan een foutieve vermelding van de naam van de aangewezen curator, dan zal de correcte melding moeten volgen op grond van art. 19 jo Besluit ex art. 19 Fw en art. 24 lid 1 en 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

Ten aanzien van failliete *natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen,* worden in het register de volgende gegevens getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen:

- Geboortedatum- en plaats, tenzij het postadres geheim is;[246]
- Woonadres, tenzij dit ook het postadres is;[247]
- Adres curator, met uitzondering van genoemde woonplaats/kantoor en tenzij dit geldt als postadres;[248]
- Telefoonnummer curator;
- Toezichtzaaknummer, waarbij wordt aangenomen dat het insolventienummer kwalificeert als zaaknummer als bedoeld in art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848;
- Publicaties, zie mutatis mutandis hetgeen hiervoor aangegeven ten aanzien van failliete rechtspersonen.

Ten aanzien van failliete *natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen,* worden in het register de volgende gegevens getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen:

1. Geboortedatum- en plaats, tenzij het postadres geheim is;[249]
2. Woonadres, tenzij dit ook het postadres is;[250]
3. Handelsnaam/ -namen;
4. Vestigingsadres dat geen postadres is, met uitzondering van genoemde woonplaats/kantoor;[251]
5. Adres curator, met uitzondering van genoemde woonplaats/kantoor en tenzij dit geldt als postadres;[252]
6. Telefoonnummer curator;
7. Toezichtzaaknummer, waarbij wordt aangenomen dat het insolventienummer kwalificeert als zaaknummer als bedoeld in art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848;

[246] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[247] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[248] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.
[249] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[250] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[251] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[252] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

8. Publicaties, zie mutatis mutandis hetgeen hiervoor aangegeven ten aanzien van failliete rechtspersonen.

Relevant voor de bepaling van de evenredigheid van een verwerking is, zoals het Hof van Justitie EU heeft aangegeven in de *Volker und Markus Schecke*-zaak, dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken.[253] Daarnaast is niet onbelangrijk te vermelden dat het de eigen keuze van de betrokkene is om binnen de grenzen van de wet een handelsnaam voor zijn rechtspersoon te kiezen.[254] Ook wordt meegewogen in hoeverre de verplichting om, voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens, te onderzoeken of uit de naam van iedere rechtspersoon de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een (bovenmatig) grote administratieve last oplegt.[255] Let wel, dit punt geldt echter enkel voor zover het gaat om natuurlijke personen die een onderneming drijven, en *niet* voor natuurlijke personen die geen onderneming drijven maar wel failliet worden verklaard.

Ten aanzien van de zogenoemde EU-registraties is minder eenvoudig aan te geven of een grondslag ontbreekt voor gepubliceerde gegevens. Ingevolge art. 19b jo. 14 lid 4 Fw jo. art. 28 Verordening (EU) 2015/8489 worden ingeschreven: (i) de hoofdzaken van de beslissing tot opening van de insolventieprocedure en, (ii) in voorkomend geval, van de beslissing inzake de aanwijzing van de insolventiefunctionaris, alsmede (iii) de aangewezen insolventiefunctionaris en (iv) de toepasselijke bevoegdheidsregel ex art. 3 lid 1 of lid 2 Verordening (EU) 2015/848. Het is echter niet duidelijk wat precies kan worden begrepen onder 'de hoofdzaken van de beslissing tot opening van de insolventieprocedure'. De overwegingen bij de verordening bieden hier ook geen houvast. Aldaar wordt gesproken over 'de wezenlijke inhoud van de beslissing', waarbij wel uit de overwegingen kan worden afgeleid dat het moet gaan om inhoud die van belang is voor het economisch verkeer.[256] Uit het Virgós/Schmit-rapport, dat ziet op de voorloper van Verordening (EU) 2015/848, het verdrag betreffende insolventieprocedures dat nooit als zodanig in werking is getreden maar is omgevormd tot de voorloper van genoemde verordening, kan nog wel worden afgeleid dat in ieder geval de naam van de curator en de bevoegdheidsgrondslag (art. 3) moeten worden vermeld.[257] Mogelijk kan voor het overige worden aangesloten bij de opsomming in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848.

[253] Zie in deze zin HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke*), punt 87.
[254] Zie in soortgelijke bewoordingen Van der Jagt in Rb. Amsterdam 16 februari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, *Computerrecht* 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
[255] Zie in dit verband ook EHRM 2 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U./Finland*), r.o. 48.
[256] Ov. 75 bij Verordening (EU) 2015/848.
[257] Report of 3 May 1996, Report on the Convention of Insolvency Proceedings, designated for the delegation of the Member States, delivered by Miguel Virgós en Etienne Schmit.

Een gerichte aanpak van deze knelpunten zou de overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht verder kunnen bewerkstelligen danwel versterken.

Hoofdstuk 6 – Centraal Insolventie Register – Surseance van betaling

6.1 Inleiding

Gegevens over surseances van betaling[1] worden in openbare registers bijgehouden sinds 1 mei 1977. Op die datum trad de Wet van 6 mei 1976 houdende wijzigingen van enige bepalingen van de Faillissementswet[2] inwerking en sindsdien moet ingevolge art. 222a Fw bij elke rechtbank een openbaar register worden aangehouden waarin nader genoemde gegevens over elke surseance afzonderlijk worden bijgehouden. Tot het bijhouden van die openbare registers werd overgegaan, omdat door wetswijzigingen in het kader van een surseance een dwangakkoord mogelijk was geworden en potentiële schuldeisers daarom van verlening van een surseance moesten kunnen kennisnemen.[3] De griffier is sindsdien verplicht aan een ieder kosteloze inzage in het register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.[4]

Bij Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surseance van betaling en faillissement, die voor zover hier van belang per 1 december 2005 in werking is getreden,[5] is vervolgens bepaald dat de minister van Justitie of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ander orgaan een centraal surseanceregister (hierna: het CIR) gaat bijhouden. Daarin worden de reeds in de decentrale registers opgenomen gegevens ingeschreven.[6] De Raad voor de rechtspraak is daarop verantwoordelijk geworden voor het in het CIR opnemen van de in art. 222a lid 1 onder 1 tot en met 4 Fw opgenomen gegevens.[7] Het besluit waarbij de Raad voor de rechtspraak als verantwoordelijke is aangewezen, is niet aangepast naar aanleiding van de wetswijzigingen waartoe Verordening (EU) 2015/848 en Richtlijn 2019/1023 noopten en waarbij de onderdelen 5 en 6 aan art. 222a lid 1 Fw zijn toegevoegd. Aangenomen wordt evenwel dat de Raad voor de rechtspraak ook voor opname in het CIR zorgdraagt van de in onderdeel 5 vermelde gegevens, i.e. de gegevens opgenomen in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848.[8]

---

[1] Surseance van betaling is een uitstel van betaling. Er wordt een bewindvoerder aangesteld die tezamen met de schuldenaar het beheer en de beschikking over de boedelbestanddelen gaat voeren, zie art. 214, 215 en 228 Fw. Ook wordt een rechter-commissaris benoemd om de bewindvoerder van advies te dienen en toezicht te houden op de bewindvoerder, zie art. 223a Fw.

[2] *Stb.* 1976, 280 en *Stb.* 1977, 129.

[3] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 5.

[4] Art. 222a lid 3 Fw.

[5] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.

[6] Art. 222a lid 4 jo. 222b Fw.

[7] Besluit van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599.

[8] Vgl. B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094a. Onderdeel 6 van lid 1 van art. 222a Fw is ingevoerd met de Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie van 23 november 2022, *Stb.* 2022, 491. Zie voor inwerkingtreding *Stb.* 2022,

De Raad voor de rechtspraak verkrijgt de benodigde gegevens van de griffier.[9] Iedereen heeft kosteloos inzage in het centrale register en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[10]

Alle insolventiegegevens, waaronder die betreffende surseances, gepubliceerd ná 1 januari 2005, zijn raadpleegbaar (geweest) via het CIR.[11]

6.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

In deze paragraaf wordt een overzicht van de verschillende (persoons)gegevens gegeven die ten aanzien van surseances van betaling openbaar worden gemaakt via het CIR. De in deze paragraaf opgenomen informatie is gebaseerd op raadpleging van de website CIR en informatie verkregen van de Raad voor de rechtspraak. Daarbij wordt aangetekend dat de website niet volledig en systematisch is geraadpleegd. Om het CIR te kunnen raadplegen, moeten verificatievragen worden beantwoord, waarna steeds maximaal 1005 resultaten worden getoond die voldoen aan de zoekvraag.[12] Met name is het zonder concrete informatie over de betrokkene lastig om gegevens over natuurlijke personen te achterhalen. Daarbij speelt ook een rol dat surseances van betaling, in vergelijking met bijvoorbeeld faillissementen, weinig worden verleend[13] en als zij worden verleend regelmatig al snel worden omgezet in faillissement.[14] Wel is het mogelijk om te zoeken op insolventiekenmerken, waarbij dan moet wordt afgewacht of daarbij gegevens naar boven komen over natuurlijke personen ten aanzien waarvan een surseance is uitgesproken (dit bleek overigens het geval). In voetnoten wordt aangeven hoe is gezocht.

492. Een amvb als bedoeld in art. 222a lid 1 onder 6 Fw is ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek (medio november 2024) nog niet vastgesteld.

[9] Art. 222a lid 4 Fw.

[10] Art. 222b lid 3 Fw, zoals ingevoerd bij de Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surseance van betaling en faillissement, *Stb.* 2004, 615 en gewijzigd bij Besluit van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 600.

[11] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.

[12] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.

[13] Zie CBS, Verzoeken, loop en beëindiging van surseance van betaling, 1994-1997 en ter vergelijking CBS, Faillissementen; maandcijfers naar rechtsvorm en regio, jan. 1993-apr. 2014. Recentere cijfers over surseances van betaling heeft het CBS niet gepubliceerd op haar site. Bedacht moet hierbij wel worden dat met de invoering van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen per 1 december 1998 de toelating van natuurlijke personen zonder zelfstandig beroep of bedrijf tot de surseance van betaling is verhinderd, zie destijds art. 213 Fw, *Stb.* 1998, 445 en *Stb.* 1998, 622 en thans art. 214 lid 4 Fw. Zie voor iets recentere cijfers, die echter eenzelfde trend duiden: R.D. Vriesendorp, 'Het Centraal Insolventieregister (CIR): bron voor insolventiecijfers over 2005', *TvI* 2006, 12; R.D. Vriesendorp, *Insolventierecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 61.

[14] Zie hierover en over de problemen die aan de surseance-regeling kleven bijvoorbeeld B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8011.

Ook wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de verschillende manieren waarop de gegevens worden geopenbaard.

6.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt

Surseance van betaling kan niet worden verleend aan natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen (art. 214 lid 4 Fw). Hierna volgen daarom overzichten van geopenbaarde informatie ten aanzien van rechtspersonen aan wie surseance is verleend enerzijds en natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen en aan wie surseance is verleend anderzijds.

6.2.1.1 Gegevens die worden geopenbaard ten aanzien van een rechtspersoon

Ten aanzien van rechtspersonen aan wie surseance van betaling is verleend, worden de volgende gegevens geopenbaard:[15]

- Naam sursiet
- KVK-nummer
- Vestigingsadres, tenzij geheim[16]
- Handelsnaam/ -namen
- Naam bewindvoerder
- (Post)adres bewindvoerder
- Telefoonnummer bewindvoerder
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Insolventienummer
- Publicaties, waaronder publicaties over:[17]
    - Verlening voorlopige surseance en geplande crediteurenvergadering ex art. 215 lid 2 Fw (of in voorkomend geval ex art. 255 lid 1 Fw)
        - Datum verlening voorlopige surseance
        - Datum en locatie geplande vergadering
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie

[15] Deze informatie is gebaseerd op raadpleging van het CIR op 21 augustus 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste zes maanden; rechtbank; alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken surseance; en op raadpleging van het CIR op 14 november 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste maand; rechtbank: alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken surseance. Let er bovendien op dat lopende dit onderzoek de mogelijkheid om te zoeken op insolventie-kenmerken is aangepast in de periode tussen 30 augustus en 31 oktober 2024. Er kan sindsdien nog slechts gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Dit betekent dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen.
[16] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[17] Zie Bijlage XVI.

    - Verlening definitieve surseance
        - Datum verlening definitieve surseance
        - Duur definitieve surseance
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie
    - Crediteurenvergadering met akkoordbehandeling ex art. 255 lid 3 Fw
        - Datum en locatie geplande vergadering
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk van de betrokken publicatie
    - Einde surseance en wijze van beëindiging (bijv. omzetting in faillissement of goedkeuring akkoord)
        - Datum einde surseance
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie
- Surseanceverslagen

Anders dan voor faillissementen het geval is, zijn door Recofa geen modelverslagen gepubliceerd voor surseances van betaling. Wel zijn er de Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling (versie 15 april 2021). De daarin opgenomen regels over verslaglegging zijn echter erg toegespitst op faillissements-afwikkeling. Aangenomen kan wel worden dat de daarin opgenomen regels over verslaglegging voor zover mogelijk ook gelden voor surseances.[18] In een geraadpleegd verslag is bijvoorbeeld informatie te vinden over:[19]

- Datum verslag
- Verslagperiode
- Door bewindvoerder bestede uren aan surseance van betaling en type verrichte werkzaamheden
- Naam sursiet
- Datum verlening (voorlopige) surseance
- Naam bewindvoerder
- Naam rechter-commissaris
- Beschrijving van de activiteiten van de onderneming

[18] Vgl. M.P. van Eeden-van Harskamp, *T&C Insolventierecht*, commentaar op art. 227 Fw, aant. 3.
[19] Deze informatie is gebaseerd op raadpleging van het CIR op 21 augustus 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste zes maanden; rechtbank: alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken surseance. Zie het eerste surseanceverslag in de zaak met insolventienummer S.13/24/5 van 23 juli 2024. Let erop dat lopende onderhavig onderzoek de mogelijkheid om te zoeken op insolventie-kenmerken is aangepast in de periode tussen 30 augustus en 31 oktober 2024. Er kan sindsdien nog slechts gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Dit betekent dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen.

- (Gemiddeld) aantal personeelsleden
- Inventarisatie over organisatie en bestuur van sursiet
    - Hierbij worden ook wel namen van (middelijk) bestuurders- en/of aandeelhouders-natuurlijke personen vermeld[20]
- Financiële gegevens sursiet (bijv. winst/verlies over afgelopen boekjaren, balanstotalen over afgelopen boekjaren)
- Overeenkomsten sursiet met derden, waaronder huur, verzekering, lease. Daarbij wordt een enkele keer een bedrijfsnaam van een wederpartij genoemd
- Lopende procedures
- Oorzaken surseance
- Beschrijving aangetroffen activa en passiva; bij vorderingen van banken worden soms de naam van de bank en de hoogte van de vordering vermeld[21]
- Beschrijving over mogelijke voortzetting onderneming, totstandkoming akkoord en financiering daarvan
- Plan van aanpak van de bewindvoerder

6.2.1.2 Gegevens die worden geopenbaard ten aanzien van een natuurlijk persoon met onderneming

Ten aanzien van natuurlijke personen, die zelfstandig een onderneming drijven en aan wie surseance van betaling is verleend, worden de volgende gegevens geopenbaard:[22]

- Voornaam/-namen en achternaam sursiet
- Geboortedatum sursiet
- Geboorteplaats sursiet
- Woonadres sursiet, tenzij geheim[23] of woon- en verblijfplaats onbekend
- Handelsnaam sursiet
- KVK-nummer
- Vestigingsadres onderneming, tenzij geheim[24]
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Insolventienummer

[20] Zie het eerste surseanceverslag in de zaak met insolventienummer S.13/24/5 van 23 juli 2024.
[21] Idem.
[22] Deze informatie is gebaseerd op raadpleging van het CIR op 21 augustus 2024, waarbij is gezocht op insolventiekenmerken > periode: laatste zes maanden; rechtbank: alle rechtbanken, en publicatie soort: uitspraken surseance. Zie bijv. de opgenomen informatie in de zaak met insolventienummer S.18/24/7. Let er bovendien op dat lopende dit onderzoek de mogelijkheid om te zoeken op insolventiekenmerken is aangepast in de periode tussen 30 augustus en 31 oktober 2024. Er kan sindsdien nog slechts gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Dit betekent dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen.
[23] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[24] Vgl. mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.

- Naam bewindvoerder
- Postadres bewindvoerder
- Telefoonnummer bewindvoerder
- Publicaties, waaronder publicaties over:[25]
    - verlening voorlopige surseance en geplande crediteurenvergadering ex art. 215 lid 2 Fw (of in voorkomend geval ex art. 255 lid 1 Fw)
        - Datum voorlopige verlening surseance
        - Datum en locatie geplande vergadering
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie
    - verlening definitieve surseance
        - Datum definitieve verlening surseance
        - Duur definitieve surseance
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie
    - crediteurenvergadering met akkoordbehandeling ex art. 255 lid 3 Fw
        - Datum en locatie vergadering
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk van de betrokken publicatie
    - einde surseance en wijze van beëindiging (bijv. omzetting in faillissement of goedkeuring akkoord)
        - Datum einde surseance
        - Datum betrokken publicatie
        - Kenmerk betrokken publicatie

6.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt/toegang tot het CIR

Het CIR is een openbaar register dat voor een ieder te raadplegen is via de website Rechtspraak.nl. Op de site van het CIR wordt voor mogelijkheden tot de raadpleging van gegevens onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen en diegenen die onder een handelsnaam zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen enerzijds en natuurlijke personen anderzijds. Natuurlijke personen met een onderneming vallen daarmee in beide categorieën. Natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen kunnen echter geen surseance verzoeken (art. 214 lid 4 Fw), zodat zij hier verder buiten beschouwing blijven.

Om (persoons)gegevens te kunnen raadplegen, moeten steeds een of meer verificatie-vragen worden beantwoord. Bij het invoeren van antwoorden wordt geen onderscheid gemaakt in het gebruik van hoofdletters, kleine letters en letters met accenten erboven. Bovendien kunnen in de naam van een rechtspersoon of een handelsnaam van een natuurlijk persoon die men zoekt – dus niet in de eigen naam van een

[25] Zie Bijlage XVI.

natuurlijk persoon – de wildcards '?' en '*' worden gebruikt.[26] Vervolgens worden maximaal 1005 resultaten getoond, die voldoen aan de zoekvraag.[27]

Ten aanzien van rechtspersonen en diegenen die onder een handelsnaam zelfstandig een beroep of bedrijf exploiteren, kan worden gezocht op de volgende zes (combinaties van) gegevens:[28]

1. (Deel van een) handelsnaam van de (rechts)persoon of deel van de statutaire naam van de rechtspersoon;
2. KVK-nummer van de (rechts)persoon;
3. Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de (rechts)persoon, of
4. Insolventiekenmerken:
    a. Datum, rechtbank en type publicatie;
    b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

Bovendien kan ten aanzien van natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, in het CIR gezocht worden op de volgende vier (combinaties van) gegevens:[29]

1. Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon;
2. Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon;
3. Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of
4. Insolventiekenmerken:
    a. Datum, rechtbank en type publicatie;
    b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

Van de betrokkene aan wie surseance van betaling is verleend worden vervolgens de hiervoor in paragraaf 6.2.1 genoemde gegevens getoond, doorgaans in een vaste volgorde. Alle gegevens behalve – in voorkomend geval – de verslagen worden achtereenvolgens op de site getoond. De verslagen zijn in pdf-format opgenomen en kunnen worden gelezen en gedownload via de site van het CIR. De actuele stand van zaken wordt getoond, maar uit de publicaties kan bijvoorbeeld ook het eerdere verloop van de surseance (goeddeels) worden afgeleid.

[26] Het gebruik van een wildcard brengt met zich dat men ook indien men slechts een letter(greep) van een (handels)naam kent, door de letter(greep) met de wildcard te combineren betrokkene kan vinden.
[27] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[28] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[29] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.

Voorts is er de 'Webservice CIR'. In beginsel kan iedere organisatie een koppeling met het CIR aanvragen, die ertoe leidt dat de software in die organisatie automatisch elke werkdag de meest recente publicaties uit het CIR kan inlezen, waaronder die betreffende surseances. Een organisatie moet daartoe een abonnement (licentie) aanvragen waarbij onder andere voorwaarden aan het gebruik en de opslag van de opgevraagde gegevens worden gesteld. Het abonnement en het gebruik van de Webservice zijn gratis.[30] De Webservice biedt dezelfde functionaliteiten als de website CIR. Daarboven biedt de Webservice een aanvullende functionaliteit, die het mogelijk maakt om als afnemer een eigen kopie te onderhouden.[31]

Het CIR is ook telefonisch te raadplegen door contact op te nemen met de griffie.[32]

Tot slot is het Nederlandse CIR te raadplegen via het E-justiceportaal van de Europese Unie, i.e. via: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers.[33] Om informatie te raadplegen, moeten dezelfde verificatievragen worden beantwoord als die welke bij raadpleging van het CIR moeten worden beantwoord. Bovendien moeten gebruiksvoorwaarden worden geaccepteerd en moet een CAPTCHA worden ingevuld.

6.3 Grondslag voor openbaarheid

In deze paragraaf wordt de grondslag besproken voor het in het kader van surseances van betaling openbaren van persoonsgegevens via het CIR.

6.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR (surseance van betaling)

6.3.1.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid

Gegevens over surseances van betaling worden bijgehouden sinds 1 mei 1977.[34] Sindsdien moet ingevolge art. 222a Fw bij elke rechtbank een openbaar register worden aangehouden waarin nader genoemde gegevens[35] over elke surseance afzonderlijk worden bijgehouden. Op grond van art. 222a lid 2 Fw is bovendien het besluit van 5 maart 1977 vastgesteld, op basis waarvan sinds 1 mei 1977 in de decentrale registers aantekening moet worden gehouden van rechtsfeiten, die na de inwerkingtreding van dat besluit plaatshebben, een en ander conform het bij dat

[30] https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Webservice-Centraal-Insolventieregister.aspx, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[31] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventie-register', november 2023, sheet 16.
[32] B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1495. Vgl. ook: *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 2.
[33] Link laatstelijk geraadpleegd op 1 augustus 2024.
[34] *Stb.* 1976, 280 en *Stb.* 1977, 129.
[35] Zie over deze gegevens hierna paragraaf 6.3.2

besluit behorende model.[36] Die registers hadden destijds de vorm van een losbladig kaartsysteem.[37] De griffier is sinds 1 mei 1977 verplicht aan een ieder kosteloze inzage in het register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.[38]

Bij Wet van 24 november 2004, die – voor zover hier van belang – per 1 december 2005 in werking is getreden,[39] is bepaald dat de minister van Justitie of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ander orgaan een *centraal* surseance-register gaat bijhouden. Daarin worden de in de openbare decentrale registers ex art. 222a lid 1, onder 1 tot en met 4 Fw opgenomen gegevens ingeschreven.[40] Dit register is het CIR.[41]

De Raad voor de rechtspraak is verantwoordelijk voor het in het CIR opnemen van de in art. 222a lid 1 onder 1 tot en met 4 Fw genoemde gegevens.[42] Het besluit waarbij de Raad voor de rechtspraak als verantwoordelijke is aangewezen, is niet aangepast naar aanleiding van de wetswijzigingen waartoe Verordening (EU) 2015/848 en Richtlijn 2019/1023 noopten, en waarbij de onderdelen 5 en 6 aan art. 222a lid 1 Fw zijn toegevoegd. Aangenomen wordt evenwel dat de Raad voor de rechtspraak ook zorgdraagt voor opname in het CIR van de in onderdeel 5 vermelde gegevens.[43] Onderdeel 5 verwijst naar art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848.[44] De Raad voor de rechtspraak verkrijgt de benodigde gegevens van de griffier van de betrokken rechtbank.[45] Iedereen heeft kosteloos inzage in het CIR en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[46] Anders dan voor faillissementen is voor surseances niet bepaald dat de decentrale rechtbankregisters niet meer worden bijgehouden. Voor surseances bestaan de decentrale registers dus nog steeds naast het CIR.

Openbaarmaking via de Webservice CIR gebeurt tegen de achtergrond van de Wet van 22 december 2005 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.[47]

---

[36] Besluit van 5 maart 1977, *Stb.* 1977, 129. Zie Bijlage XII voor genoemd model.
[37] Besluit van 5 maart 1977, *Stb.* 1977, 129.
[38] Art. 222a lid 3 Fw.
[39] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.
[40] Art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 en 4 Fw.
[41] Vgl. *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7 en 26; Nota van toelichting bij Besluit 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599.
[42] Besluit van 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599. Zie over de genoemde gegevens hierna paragraaf 6.3.2.
[43] B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094a. Er is nog geen amvb genomen op grond van art. 222a lid 1 onder 6 Fw.
[44] Onderdeel 5 is ingevoerd bij Uitvoeringswet EU-insolventieverordening van13 december 2017, *Stb.* 2017, 497. Onderdeel 6 van lid 1 van art. 222a Fw is ingevoerd met de Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie van 23 november 2022, *Stb.* 2022, 491. Zie voor inwerkingtreding *Stb.* 2022, 492.
[45] Art. 222a lid 4 Fw.
[46] Art. 222a lid 4 en 222b Fw, zoals ingevoerd bij de Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surseance van betaling en faillissement, *Stb.* 2004, 615.
[47] *Stb.* 2006, 25.

Openbaarmaking van de in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens via het CIR[48] vindt (tevens) plaats op grond van deze rechtstreeks werkende Europese regelgeving.[49] Artikel 24 Verordening (EU) 2015/848 verplicht lidstaten van de Europese Unie (met uitzondering van Denemarken[50]) namelijk sinds 26 juni 2018[51] tot het invoeren en bijhouden van een elektronisch[52] openbaar insolventieregister. In dat register moeten de in lid 2 van dat artikel opgenomen gegevens inzake insolventieprocedures – waaronder begrepen de surseance van betaling[53] – openbaar worden gemaakt.[54] Openbaarmaking van de in art. 24 Verordening (EU) 2015/848 genoemde persoonsgegevens via het E-justiceportaal van de Europese Unie is terug te voeren op art. 83 Verordening (EU) 2015/848. Zie over openbaarmaking op grond van art. 24 en 28 Verordening (EU) 2015/848 mutatis mutandis hetgeen is opgemerkt ten aanzien van openbaarmaking van faillissementsgegevens in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1.1.

Openbaarmaking in het CIR van de in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens betreffende surseances vindt – tegen de achtergrond van voornoemde zienswijze dat art. 24 Verordening (EU) 2015/848 *de facto* noopt tot openbaarmaking van gegevens over alle insolventieprocedures[55] – plaats op grond van deze Europese bepaling én op grond van art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 onder 5 Fw jo. art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848. Bovendien overlappen diverse van de in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens, dan wel zijn zij vergelijkbaar met de gegevens genoemd in de andere onderdelen van art. 222a lid 1 Fw. Het betreft de volgende gegevens:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw[56]);
- de rechter die de insolventieprocedure opent en, in voorkomend geval, het nummer van de zaak (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw);
- het type insolventieprocedure, als vermeld in bijlage A van Verordening (EU) 2015/848, dat werd geopend en, indien van toepassing, enig relevant subtype

[48] Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).
[49] Art. 288 VWEU.
[50] Ov. 88 bij Verordening (EU) 2015/848.
[51] Art. 92, 2e zin, onder b Verordening (EU) 2015/848.
[52] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.
[53] Art. 24 lid 1 en 2 jo. art. 2 aanhef onder 4 en bijlage A van Verordening (EU) 2015/848.
[54] Zie over de gegevens genoemd in art. 24 lid Verordening (EU) 2015/848 verder paragraaf 6.3.2 hierna.
[55] Zie hierover paragraaf 5.3.1.1.
[56] Navraag bij de Raad voor de rechtspraak leerde dat het uittreksel als bedoeld in art. 222a lid 1 onder 1 Fw de informatie bevat die in het CIR wordt vermeld onder de noemer 'Publicaties' en de gegevens van de schuldenaar, de bewindvoerder en de rechter-commissaris. Waar het bijvoorbeeld surseanceverlening betreft gaat het naast genoemde gegevens dan in beginsel om het feit dat voorlopige/definitieve surseance is verleend, de datum van surseanceverlening, de datum van de publicatie en het publicatiekenmerk, zie mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.

van die procedure dat overeenkomstig het nationaal recht is geopend (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw);
- in het geval dat de schuldenaar een vennootschap of een rechtspersoon is, de naam, de statutaire zetel of, indien verschillend, het postadres van de schuldenaar (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw);
- in het geval dat de schuldenaar een natuurlijke persoon is die al dan niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefent, zijn naam en postadres of, indien het adres beschermd is, zijn plaats en datum van geboorte (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw);
- de naam van de insolventiefunctionaris die in de procedure is aangewezen, indien van toepassing (vgl. art. 222a lid 1 onder 1 Fw);
- de datum van de beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing (vgl. art. 222a lid 1 Fw).

Voor openbaarmaking van surseanceverslagen via het CIR bestaat geen wettelijke grondslag. In art. 227 Fw is slechts bepaald dat de bewindvoerders, in beginsel telkens na verloop van drie maanden, een verslag uitbrengen over de toestand van de boedel. Het verslag wordt ter griffie neergelegd ter kosteloze inzage van een ieder, zie art. 227 lid 1 jo. 226 lid 3 Fw. Het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming voorziet overigens in een grondslag voor openbaarmaking van deze verslagen door de bewindvoerder. Het voorgestelde art. 215b lid 2 aanhef, onder a Fw bepaalt:

> Onder noodzakelijk voor de uitvoering van de in het eerste lid genoemde taak [voor het beheer met de schuldenaar van diens zaken, OU] wordt in ieder geval begrepen gegevensverwerking in het kader van:
>
> a. het uitbrengen en ter griffie neerleggen van een verslag, bedoeld in de artikelen 226 en 227, alsmede het openbaar maken en gedurende een redelijke periode openbaar houden van dit verslag;[57]

Dit zal geen openbaarmaking via het CIR zijn, aangezien de griffier de gegevens die in het CIR openbaar moeten worden gemaakt, aanlevert bij de Raad voor de rechtspraak en daarover niets is geregeld. Mocht men openbaarmaking via het CIR willen bereiken, dan dient het voorstel dit nader te bepalen. Gelet op de opmerkingen hierover in het vorige hoofdstuk in paragraaf 5.3.1 en 5.6.1 ten aanzien van faillissementsverslagen dient wel duidelijk gemaakt te worden waarom daartoe overgegaan zou moeten worden. Overigens ziet het Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, zoals de naam al aanduidt, enkel op faillissementen en regelt dit niets over publicaties van gegevens inzake surseances (en schuld-

[57] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2. Het wetsvoorstel ligt ten tijde van de afronding van dit onderzoek in november 2024 nog ter behandeling bij de Tweede Kamer.

saneringen).[58] Daarin wordt – anders dan voor faillissementsverslagen – dus niet voorzien in een grondslag voor publicatie via de griffier van surseanceverslagen in het CIR.

6.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard?

Art. 222a lid 1 Fw bepaalt dat de hierna volgende gegevens door de griffier in een decentraal openbaar register worden opgenomen. De gegevens worden achtereenvolgens, met vermelding van de dagtekening door hem ingeschreven. Bovendien geeft hij deze gegevens door aan de Raad voor de rechtspraak voor inschrijving in het CIR (art. 222a lid 4 jo. 222b Fw). Het betreft:

- een uittreksel van de rechterlijke beslissingen, waarbij voorlopig of definitief surseance van betaling is verleend, waarbij deze is verlengd of waarbij de surseance van betaling is ingetrokken;
- de benoeming van een rechter-commissaris;
- de summiere inhoud en de homologatie van het akkoord;
- de ontbinding van het akkoord;
- de vereisten vermeld in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848;
- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stukken.

Een algemene maatregel van bestuur zoals hier bedoeld, is niet vastgesteld ten tijde van de afronding van dit onderzoek in november 2024.
De vereisten die ingevolge art. 222a lid 1 onder 5 jo. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 moeten worden vermeld in het CIR zijn:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure;
- de rechter die de insolventieprocedure opent en het nummer van de zaak;
- het (sub)type insolventieprocedure,
- of de bevoegdheid tot opening van de procedure is gebaseerd op art. 3 lid 1, 2 of 4 Verordening (EU) 2015/848;
- in het geval dat de schuldenaar een vennootschap of een rechtspersoon is, de naam, het registratienummer, de statutaire zetel of, indien verschillend, het postadres van de schuldenaar;
- in het geval dat de schuldenaar een natuurlijke persoon is, zijn naam, eventuele registratienummer en postadres of, indien het adres beschermd is, zijn plaats en datum van geboorte;
- de naam en het post- of e-mailadres van de insolventiefunctionaris die in de procedure is aangewezen;

[58] Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, p. 11 https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024.

- de uiterste termijn voor het indienen van schuldvorderingen, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn, indien van toepassing;
- de datum van de beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing;
- de rechter bij wie en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de beslissing tot opening van de insolventieprocedure moet worden aangevochten overeenkomstig artikel 5 Verordening (EU) 2015/848, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn.

Op grond van art. 222a *lid 2* Fw is het Besluit van 5 maart 1977[59] vastgesteld, waarbij nadere regels over de vorm en de inhoud van de *decentrale* registers zijn bepaald. Op grond van art. 2 van het besluit is een model vastgesteld, waaruit de nadere inhoud volgt (zie Bijlage XII). Conform het model worden eerst algemene gegevens opgenomen:

- Nummer surseance van betaling
- Naam van de schuldenaar:
- Beroep/bedrijf schuldenaar
- Woonplaats/verblijfplaats/vestigingsplaats schuldenaar
- Naam rechter-commissaris
    - benoemd bij beschikking van …
- Bewindvoerder(s)
    - benoemd bij beschikking van …

Vervolgens worden – voor zover van toepassing – per instantie (eerste aanleg/hoger beroep/cassatie) beslissingen opgenomen over – kort gezegd:[60]

- Het al dan niet voorlopig/definitief verlenen van de surseance
- Verlenging van de surseance
- Intrekking van de surseance
- De totstandkoming van het surseanceakkoord
- Ontbinding van het akkoord
- Einde van de surseance
- Summiere inhoud van het surseanceakkoord

Op grond van de wet hoeven de in het model genoemde gegevens niet in het CIR te worden opgenomen, tenzij zij overeenkomen met die in art. 222a lid 1 Fw. Het model ziet immers op het decentrale register en art. 222a lid 4 en art. 222b lid 1 Fw verwijzen enkel naar art. 222a lid 1 Fw. Voor zover de gegevens genoemd in het model overeen-

[59] *Stb.* 1977, 129.
[60] Zie over de inhoud uitgebreid het in Bijlage XII opgenomen model en *Stb.* 1977, 129.

komen met die genoemd in art. 222a lid 1 Fw worden zij dus ingevolge art. 222a lid 4 en 222b lid 1 jo. 222a lid 1 Fw in het CIR opgenomen.

6.3.3 Invloed AVG

Zie mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.3 over openbaarmaking via het CIR van gegevens die verband houden met faillissementen.

6.4 Doelstelling van de wet

6.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het register

Uit de MvT bij de Wet van 6 mei 1976,[61] die tot het bijhouden van *decentrale* surseanceregisters leidde, volgt dat tot het bijhouden van die openbare registers werd overgegaan, omdat door eerdere wetswijzigingen een minderheid van crediteuren in het kader van een surseance kon worden gedwongen genoegen te nemen met gedeeltelijke betaling van hun vorderingen op de schuldenaar en potentiële schuldeisers daarom van het financieel verleden van de schuldenaar moesten kunnen kennisnemen.[62] Eerder werd openbaarmaking van de gegevens genoemd in art. 222a Fw en het Besluit van 5 maart 1977[63] niet nodig geoordeeld, omdat een surseance van betaling slechts leidde tot een uitstel van de betalingsverplichtingen van de schuldenaar en niet kon leiden tot het aannemen van een zogenoemd dwangakkoord.[64]

Bij Wet van 24 november 2004, die – voor zover hier van belang – per 1 december 2005 in werking is getreden,[65] is besloten tot het tevens bijhouden van een centraal openbaar register. Tot een *centraal* surseanceregister is besloten, omdat dit voor curatoren, bewindvoerders en schuldeisers een tijdsbesparing oplevert. Zij hoeven alsdan niet meer alle decentrale registers te raadplegen als zij informatie behoeven.[66] Ook is een centraal register in het voordeel van schuldeisers, omdat met minder kosten informatie over de schuldenaar kan worden verkregen die bij de beoordeling van een lening of een levering relevant kan zijn, aldus de MvT.[67] Uit deze opmerkingen kan worden afgeleid dat het doel c.q. de doelgroep van het register ruimer wordt getrokken dan bij de invoering van de openbare decentrale registers aangegeven. Ook curatoren en bewindvoerders moeten eenvoudig gegevens over surseances kunnen raadplegen. Dat het centrale surseanceregister een *openbaar* register is, volgt niet met

[61] *Stb.* 1976, 280 en *Stb.* 1977, 129.
[62] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 5.
[63] *Stb.* 1977, 129.
[64] *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 5.
[65] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.
[66] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7 en 8.
[67] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 8.

zoveel woorden uit de wettekst, maar staat wel expliciet in de toelichtingen op de (aanvullende) regelgeving.[68]

Zie over het doel van het in een openbaar register opnemen van de gegevens genoemd in art. 24 Verordening (EU) 2015/848 Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1 inzake openbaarmaking via het CIR van informatie over faillissementen.

6.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang?

Waar het doel van een centraal openbaar surseanceregister aanhaakt bij het beschermen van potentiële schuldeisers, kan – overeenkomstig hetgeen is opgemerkt ten aanzien van het openbaar maken van informatie over faillissementen[69] – worden betoogd dat dit bijdraagt aan de soliede handel. Ten aanzien van de vraag of dit een erkende doelstelling van algemeen belang betreft, geldt hetgeen hierover in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2 is opgemerkt. Hier kan worden volstaan met een verwijzing naar die paragraaf, en de conclusie dat dit zo is.

Hoewel in de wetsgeschiedenis wordt opgemerkt dat een centraal openbaar register ook curatoren en bewindvoerders behulpzaam is,[70] is niet onmiddellijk helder waarom kennisneming van surseancegegevens hun baat. Het zal immers niet gaan over surseances waarin de betrokken bewindvoerder is benoemd en, na omzetting in een faillissement, als curator is gaan optreden. In die gevallen beschikt de bewindvoerder/ curator immers uit eerste hand over de in het CIR opgenomen informatie. Mogelijk wordt hier gedoeld op informatie over aanpalende surseances, geopend ten aanzien van bijvoorbeeld met de sursiet of failliet in een groep verbonden vennootschappen, maar helder is dit niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat een enkele bewindvoerder respectievelijk curator regelmatig wordt benoemd in surseances dan wel faillissementen van onderling gelieerde vennootschappen, in welke gevallen hij ook al uit eerste hand over de in het CIR opgenomen informatie beschikt. Overigens kan in het CIR ten aanzien van surseances opgenomen informatie voor bewindvoerders en curatoren van belang zijn, daar waar de in het CIR opgenomen informatie schuldenaren van de sursiet of failliet, of potentiële wederpartijen van de bewindvoerder/curator in hoedanigheid betreft. In dat geval betreft het schuldeisersbescherming en kan worden aangehaakt bij hetgeen in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2 daarover is opgemerkt. Hier kan opnieuw worden volstaan met een verwijzing naar die paragraaf.

---

[68] Zie *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7 en 26; Nota van toelichting bij Besluit 24 november 2005, *Stb.* 2005, 599.

[69] Vgl.: G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 337.

[70] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7.

Waar wordt aangehaakt bij efficiency-overwegingen als reden/grond voor het instellen van een *centraal* openbaar register[71] lijken die overwegingen ondersteunend aan het doel van schuldeisersbescherming, hiervoor genoemd. Het moet schuldeisers vooral makkelijk worden gemaakt om te achterhalen of hun (potentiële) schuldenaar (in)solvent is.

Ten slotte wordt ook ten aanzien van de doelen van openbaarmaking overeenkomstig art. 24 Verordening (EU) 2015/848 volstaan met een verwijzing naar Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.

6.4.2.1 Openbaarheid en het doel

Zie over de verhouding tussen openbaarheid en het doel 'bescherming van potentiële schuldeisers': Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.1. Zie diezelfde paragraaf voor de verhouding tussen openbaarheid en de met art. 24 Verordening (EU) 2015/848 nagestreefde doelen.

6.4.2.2 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR opgenomen rechtsfeiten aangaande surseances

Zoals hiervoor aangegeven, bestaat de beoogde doelgroep van de via het CIR openbaar te raadplegen informatie over surseances volgens de Nederlandse wetgever uit een ieder die voornemens is krediet te verstrekken.[72] Later lijken bewindvoerders en curatoren hier als doelgroep aan te zijn toegevoegd.[73] De Europese wetgever ziet als beoogde doelgroep voor de ex art. 24 Verordening (EU) 2015/848 te openbaren informatie: (potentiële[74]) schuldeisers en rechters.[75]

6.4.3 Gebruik van het CIR

Zie over het gebruik van het CIR mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.3.

6.5 Subsidiariteit van de openbaarheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de beoogde doelstelling van algemeen belang niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze,

---

[71] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7 en 8.

[72] Zie *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 8 en vgl. *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 5. Vgl. ook art. 222b lid 3 Fw: '*Een ieder* heeft kosteloos inzage in het register en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.' Cursivering, MR.

[73] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 7, waarover paragraaf 6.4.1 en 6.4.2 hiervoor.

[74] Waar in de overwegingen (ov. 75) wordt gerefereerd aan het 'in het belang van het economisch verkeer' grensoverschrijdend bekend maken van informatie over de opening van insolventieprocedures, lijkt te worden gedoeld op het hebben van vertrouwen in de wederpartij en daarmee mede op schuldeisers die nader krediet willen verstrekken en *potentiële* schuldeisers, omdat anders het economisch verkeer er weinig baat bij zou hebben.

[75] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.

die minder inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokkenen. Daartoe wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden voor toegang tot (surseance-informatie die is opgenomen in) het CIR, waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventueel te treffen privacybeschermende maatregelen. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

6.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (surseance)

De informatie die in het CIR is opgenomen, is niet enkel openbaar voor de beoogde doelgroep en evenmin enkel via het CIR te achterhalen. De toegang tot het CIR is niet tot de beoogde doelgroep beperkt. Een ieder kan het CIR via internet raadplegen, ook indien hij of zij geen rechter, bewindvoerder, curator of (potentieel) schuldeiser van de sursiet is.

Bovendien zijn er andere wegen om (delen van) de informatie opgenomen in het CIR te achterhalen.[76] De bewindvoerder brengt bijvoorbeeld, in beginsel telkens na verloop van drie maanden, een verslag uit over de toestand van de boedel dat hij deponeert bij de griffie; die verslagen liggen aldaar ter kosteloze inzage van een ieder (art. 227 jo. 226 lid 3 Fw). Aangenomen wordt bovendien dat overeenkomstig art. 107 Fw een ieder op verzoek en tegen betaling afschrift daarvan kan ontvangen van de griffier.[77] Hoewel over de inhoud, de vorm en de wijze van presentatie – anders dan bij faillissementsverslagen – in de wet noch in richtlijnen vanuit de rechtspraak iets concreets is geregeld,[78] laat het zich goed denken dat diverse gegevens opgenomen in art. 222a lid 1 Fw ook in de verslagen terechtkomen. Denk aan alleen al aan de naam van de schuldenaar-natuurlijk persoon met onderneming en de namen van de bewindvoerder en de rechter-commissaris. Ook kan een ieder op verzoek en tegen betaling via de griffie afschrift ontvangen van bijvoorbeeld het surseanceverzoek-schrift, het ontwerpakkoord (art. 253 lid 1 Fw) en het deskundigenverslag (art. 226 Fw), alsook een uittreksel uit het decentrale register (art. 222a lid 3 Fw).[79] Verder kan een ieder de bewindvoerder om informatie vragen, waarbij we wel zouden willen aannemen dat commerciële en privacyoverwegingen de door de bewindvoerder te geven transparantie kunnen beperken.[80]

[76] Zie hierover nader hierna: paragraaf 6.6.4.6.
[77] A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 192; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094.
[78] B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8132.
[79] Art. 107 Fw; A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 192; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094.
[80] Vgl. A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 93; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8132; Insolad-praktijkregels voor curatoren, versie april 2019, toelichting bij regel 8.1.

6.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit

Ten aanzien van de ingevolge art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 Fw en art. 24 Verordening (EU) 2015/848 in het CIR opgenomen gegevens over surseances zien wij enkele aandachtspunten. Het eerste is dat ook hier het invoeren van korte delen van een handelsnaam van een natuurlijk persoon met onderneming, al dan niet gevolgd door wildcards, ertoe leidt dat de in het CIR ten aanzien van die persoon opgenomen gegevens worden geopenbaard aan diegene die informatie opzoekt. Ten tweede het punt dat een ieder in beginsel inzage heeft, alhoewel daarbij bedacht moet worden dat een ieder in beginsel een 'potentiële schuldeiser' is van een sursiet en in zoverre tot de doelgroep behoort.[81] Aandachtspunten hierbij zijn voornamelijk de hoeveelheid gegevens van natuurlijke personen die worden getoond (zie ook hierna paragraaf 6.6.1 e.v.) en dat de eenvoudige toegang tot de geopenbaarde gegevens ertoe kan bijdragen dat zij voor een ander doel kunnen worden gebruikt, dan het doel waarvoor zij gepubliceerd zijn.

6.6 Proportionaliteit van de openbaarheid

In deze paragraaf wordt bezien of het belang van de doelstellingen die gediend worden met de openbaarmaking van persoonsgegevens via het CIR in verhouding staan tot de ernst van de inmenging die daarmee gepaard gaat. Heeft de openbaarheid van de gegevens een nationale grondslag, dan moet de openbaarheid getoetst worden aan het in artikel 5 lid 1 onder c AVG neergelegde beginsel van 'minimale gegevensverwerking' dat vereist dat de gegevensverwerking toereikend en ter zake dienend moet zijn, alsmede beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Daartoe wordt hierna gekeken naar de aard van de geopenbaarde gegevens, de vraag of bulkverstrekking mogelijk is en/of plaatsvindt en de wijze waarop de gegevensverstrekking *de facto* plaatsvindt. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

6.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens

Aannemelijk is dat hetgeen over de aard van de in het CIR ten aanzien van faillissementen te openbaren gegevens hier mutatis mutandis van toepassing is. Zij het, dat de surseance niet van toepassing is op natuurlijke personen, die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen (art. 214 lid 4 Fw). Bovendien verricht de bewindvoerder geen oorzakenonderzoek om vóór surseance gepleegde benadelingshandelingen middels bijvoorbeeld een actio Pauliana aan te tasten; hij heeft daartoe in surseance geen bevoegdheden.[82] Desalniettemin zal hij om door de schuldenaar voorgenomen rechtshandelingen te kunnen beoordelen en daaraan in voorkomend geval zijn fiat te geven (art. 228 Fw) enig onderzoek verrichten naar de oorzaken van

[81] HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*).
[82] A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 90 en 141.

de financiële malaise en de mogelijkheden voor herstel,[83] en daarover verslag uit (kunnen) brengen. Daardoor zouden gegevens met betrekking tot (mogelijke) strafbare feiten in het verslag terecht kunnen komen. Ook laat het zich denken dat gezondheidsgegevens over bijvoorbeeld bestuurders terloops worden vermeld. Bijvoorbeeld dat bestuurder X vanwege ziekte langere tijd afwezig is en dat Y op grond van de statutaire beletregeling die taak tijdelijk vervult.[84] In die gevallen spelen vergelijkbare vragen over verenigbaarheid van die verslagen met de AVG een rol, als die welke in het vorige hoofdstuk aangaande faillissementsverslagen zijn opgeworpen. Merk daarbij wel op dat verslagen ten aanzien van surseances verleend aan natuurlijke personen vanwege privacybezwaren niet worden opgenomen in het CIR. En merk op dat de voorgestelde Verzamelwet gegevensbescherming voorziet in een beperkte grondslag voor de bewindvoerder om bijzondere persoonsgegevens en gegevens betreffende strafbare feiten en strafbare veroordelingen te verwerken, namelijk in het kader van een verzoek tot intrekking van de surseance als bedoeld in art. 242 Fw.[85] Verwezen wordt verder naar Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.1.

6.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens

Met betrekking tot surseances verleend aan rechtspersonen worden, zoals eerder in paragraaf 6.2.1.1 aangegeven, vooral gegevens opgenomen ten aanzien van de rechtspersoon zelf. Daarnaast worden altijd namen, kantoor- of postadressen en telefoonnummers van bewindvoerders en namen van rechters-commissaris gepubliceerd en in verslagen soms ook persoonsgegevens van bestuurders- en/of aandeelhouders-natuurlijke personen.[86] Het betreft soms een enkel persoonsgegeven van een betrokkene (bijvoorbeeld de naam van de rechter-commissaris), soms meerdere persoonsgegevens.

Met betrekking tot failliete natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, worden altijd meerdere persoonsgegevens gepubliceerd, waaronder NAW-gegevens en geboortedatum en -plaats. Daarnaast worden altijd namen, kantoor- of postadressen en telefoonnummers van bewindvoerders en namen van rechters-commissaris gepubliceerd.

6.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens

Zie over de (bulk)verstrekking van surseancegegevens mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.3.

[83] Vgl. A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 141.
[84] Zie voor de NV/BV bijvoorbeeld: art. 2:134/244 lid 4 BW.
[85] *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 264, nr. 2, voorgesteld art. 215b lid 3 Fw.
[86] Zie bijv. het eerste verslag d.d. 23 juli 2024 in de surseance met nummer S.13/24/5.

6.6.4 Toegang tot register in de praktijk

6.6.4.1 Inleiding

Zie over de toegang tot het CIR mutatis mutandis hetgeen in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.1 is opgemerkt over die toegang in verband met het raadplegen van faillissementsgegevens. Zie voor de relevante verificatievragen evenwel paragraaf 6.2.2.

Bovendien is ook inzage in surseancegegevens en -verslagen opgenomen in het CIR gratis en kunnen surseanceverslagen tevens worden gedownload. Tegen betaling wordt door de griffie een uittreksel uit het register verstrekt (art. 222b lid 3 Fw) en kan een afschrift van in het register opgenomen verslagen worden verkregen (art. 227 en 107 Fw).[87] Toegang tot het CIR via het E-justiceportaal is opnieuw kosteloos.[88]

6.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang?

Gegevens over surseances van betaling worden in openbare, decentrale registers bijgehouden sinds 1 mei 1977. Op die datum trad de Wet van 6 mei 1976 inwerking.[89] Sindsdien moet ingevolge art. 222a Fw bij elke rechtbank een openbaar register worden aangehouden waarin onder andere de in lid 1 van dit artikel genoemde gegevens over elke surseance afzonderlijk worden bijgehouden. Bij Wet van 24 november 2004, die, voor zover hier van belang, per 1 december 2005 in werking is getreden,[90] is vervolgens bepaald dat de minister van Justitie of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ander orgaan een centraal register (het CIR) gaat bijhouden, waarin diverse reeds in de decentrale registers opgenomen gegevens worden ingeschreven (zie art. 222b lid 1 Fw). Het CIR en de decentrale surseance-registers bestaan naast elkaar. Iedereen heeft kosteloos inzage in de decentrale registers en het centrale register en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[91]

Wordt inzage verkregen via het E-justiceportaal dat is gekoppeld aan het CIR, dan zal men ons inziens ook kunnen spreken van gecentraliseerde toegang.

De Webservice CIR is een geheel ander medium, in die zin dat men na registratie automatisch dagelijks updates ontvangt, maar ook die toegang kan worden gekwalificeerd als gecentraliseerde toegang.

---

[87] A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 192; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094.
[88] Zie: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers?NETHERLANDS&member=1, geraadpleegd op 15 augustus 2024.
[89] *Stb.* 1976, 280 en *Stb.* 1977, 129.
[90] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 598.
[91] Art 222a lid 3 Fw t.a.v. de decentrale registers en art. 222b lid 3 Fw t.a.v. het centrale register.

6.6.4.3 Toegang tot CIR (surseance) door anderen dan doelgroep

Hier wordt volstaan met een verwijzing naar hetgeen in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.3 is opgemerkt over raadpleging door anderen dan de doelgroep.

6.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Persoonsgegevens kunnen onder omstandigheden worden misbruikt. Denk bijvoorbeeld aan identiteitsfraude of aan afpersing, nadat via een openbaar register NAW-gegevens zijn achterhaald. Als maatregelen om misbruik van in het CIR opgenomen surseancegegevens tegen te gaan, kunnen naar onze mening worden aangemerkt:

- De omstandigheid dat men (combinaties van) gegevens moet invoeren (over de sursiet) om toegang te krijgen tot informatie over de sursiet, zie paragraaf 6.2.2. hiervoor;
- Bovenstaande geldt ook voor raadpleging via het E-justiceportaal, waarbij bovendien gebruiksvoorwaarden moeten worden geaccepteerd en een CAPTCHA moet worden ingevuld;
- De omstandigheid dat men zich voorafgaand aan het kunnen gebruikmaken van de Webservice CIR moet registreren en algemene voorwaarden inzake het gebruik van het register moet accepteren. Een van die voorwaarden houdt in dat de gegevens in beginsel na beëindiging van het faillissement binnen zes maanden moeten worden vernietigd; [92] of hieraan gevolg wordt gegeven, wordt echter op geen enkele wijze op gecontroleerd.
- De omstandigheid dat surseanceverslagen over natuurlijke personen, die een onderneming drijven, niet worden gepubliceerd in het CIR op grond van privacyoverwegingen.

6.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens

Zie dienaangaande mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.5 over de openbaarmaking via het CIR van gegevens inzake faillissementen.

6.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen

In deze paragraaf beperken wij ons tot alternatieve verwerkingsprocessen op grond van wet- en regelgeving.

Diverse in het openbare CIR opgenomen persoonsgegevens aangaande surseance van betaling worden ingevolge de wet ook via de Nederlandsche Staatscourant gepubliceerd. Ingevolge art. 216 Fw doet de griffier van de indiening van het verzoek tot verlening van surseance van betaling, *van de voorlopige verlening van surseance* en het tijdstip daarvan tot op de minuut nauwkeurig*, van de naam van de rechter-*

[92] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/registratie, geraadpleegd op 7 augustus 2024.

commissaris, van de namen en woonplaatsen *der benoemde bewindvoerders* en van de ex art. 215 lid 2 Fw bepaalde dag voor de crediteurenvergadering[93] onmiddellijk aankondiging in de Staatscourant. Indien bij het verzoekschrift een ontwerpakkoord is gevoegd, wordt daarvan in de aankondiging melding gemaakt. De schuin gedrukte gegevens worden ook in het CIR opgenomen, alwaar bovendien een summiere inhoud van het akkoord is te vinden (art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 Fw). Indien de surseance is geëindigd door het verloop van de termijn waarvoor zij is verleend, doen de bewindvoerders daarvan aankondiging in de Staatscourant. Die beëindigingsdatum moet ook in het CIR worden opgenomen als de surseance een zogenoemde hoofdinsolventieprocedure betreft.[94] Gelijktijdige opname in het CIR geldt ook voor bekendmaking via de Staatcourant van de dag waarop uiterlijk de schuldvorderingen moeten worden ingediend.[95] Via de Raad voor de rechtspraak werd bovendien vernomen dat in principe van alle publicaties inzake surseances[96] die zijn opgenomen in het CIR melding wordt gemaakt in de Staatscourant, maar dat *niet via de Staatcourant, doch wel via het CIR* melding wordt gemaakt van de vervanging van de rechter-commissaris.[97]

Verder worden via de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen zogenoemde daglijsten met insolventiepublicaties gepubliceerd per rechtbank.[98] Daarop staan niet alle publicaties inzake insolventies vermeld.[99] De getoonde gegevens gaan tot een maand terug in de tijd en betreffen de bekendmakingen die dagelijks worden gepubliceerd in de Staatcourant.[100]

Voorts zijn er diverse zogenoemde preferente afnemers die insolventiegegevens verkrijgen door middel van levering via een File Transfer Protocol (FTP). Daartoe worden op afgesproken momenten alle gegevens geleverd waarop de afnemer zich heeft geabonneerd. Die gegevens worden geplaatst in een directory op een beveiligde FTP-server van Rechtspraak.nl, die voor de afnemer toegankelijk is. De afnemer kan zich vervolgens bij die directory aanmelden en de betrokken gegevens ophalen.[101]

[93] B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8042.
[94] Ex art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 onder 5 jo./en art. 24 lid 2 onder i Verordening (EU) 2015/848.
[95] Zie art. 256 jo. 255 Fw en 222b lid 1 jo. 222a lid 1 onder 5 jo. art. 24 lid 2 onder h Verordening (EU) 2015/848.
[96] Zie Bijlage XVI voor voorbeelden van publicaties die worden opgenomen.
[97] Aanvullende antwoorden beheerder CIR, mail van 16 september 2024, 11:54 uur.
[98] Genoemde website laatstelijk geraadpleegd op 18 september 2024.
[99] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 15.
[100] Interview beheerder CIR, 12 september 2024 en https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen, laatstelijk geraadpleegd op 11 november 2024.
[101] Memo inzake digitale dataleverantie gericht aan de Raad voor de rechtspraak van 6 februari 2006.

Enkele van deze preferente afnemers hebben ook toegang tot extra gegevens, zoals het BSN van een natuurlijk persoon en/of tot geheime adressen.[102]

Via de griffie kan verder inzage worden verkregen in de surseanceverslagen en kunnen, tegen betaling, ook afschriften daarvan worden verkregen (art. 227 Fw).[103] Voorts kunnen bij de rechtbank aanwezige stukken waarvan op verzoek en tegen betaling afschrift kan worden verkregen, informatie bevatten die ook in het CIR is opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan het surseanceverzoek.[104]

Bovendien bepaalt art. 39 Handelsregisterbesluit 2008 dat – voor zover hier van belang – in het handelsregister worden opgenomen:

- de rechterlijke uitspraak houdende verlening van surseance van betaling aan diegene die als eigenaar van een onderneming, als vennoot van een vennootschap onder firma of als lid van een rederij in het handelsregister is ingeschreven dan wel van een ingeschreven rechtspersoon;
- de vernietiging van een zodanige uitspraak;
- het einde van de surseance van betaling;
- de naam en het adres van de rechter-commissaris en de bewindvoerder.

De griffier doet van genoemde gegevens opgave ter inschrijving, zie art. 6 lid 2, onder e Handelsregisterbesluit 2008. Daarenboven bepaalt art. 2:303 BW dat in geval van een surseance van betaling van een stichting de aankondigingen die krachtens de Faillissementswet in de Staatscourant worden opgenomen, door hem die met de openbaarmaking is belast (i.e. de griffier (art. 216 Fw)), mede ter inschrijving in het handelsregister worden opgegeven. Een vergelijkbare regeling geldt voor verenigingen die zijn ingeschreven in het handelsregister, zie art. 2:51 BW.

Het handelsregister is een openbaar register. Daarin opgenomen gegevens kunnen, uitzonderingen daargelaten, door een ieder (tegen betaling) worden ingezien (art. 21 e.v. Hrgw 2007 en art. 51 Hrgb 2008).

Tot slot zijn de gegevens die in het CIR zijn opgenomen via het intranet van de rechtspraak voor alle rechtspraakmedewerkers toegankelijk, ook na de zesmaandentermijn, die geldt voor het openbare CIR. Hoewel beoogd is dat medewerkers tot tien

[102] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 19.
[103] A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 192; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094.
[104] Art. 107 Fw; A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995, p. 192; B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/8094.

jaren na het einde van de insolventie de gegevens zouden moeten kunnen raadplegen, zijn de gegevens voor hen in de praktijk voor onbepaalde tijd raadpleegbaar.[105]

6.7 Conclusie

Allereerst valt hier op dat naast het CIR, voor zover dat betrekking heeft op surseance-gegevens, decentrale registers bestaan, die door dezelfde personen/doelgroep kunnen worden geraadpleegd als het CIR. Aan instelling van een *centraal* surseance-register liggen efficiencyoverwegingen ten grondslag, zie paragraaf 6.4.1.

Wat betreft de verenigbaarheid met het gegevensbeschermingsrecht, kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat de openbaarheid van het CIR (surseance) voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevens-beschermingsrecht. Dit is echter niet over de hele breedte zo. Een aantal aspecten verdient nadere aandacht.

Een fundamenteel probleem betreft ook hier het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de publicatie van surseanceverslagen in het CIR (zie ook hierna). Het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming voorziet ook niet in openbaarmaking via het CIR, doch enkel in het ter griffie neerleggen van het verslag en de bewind-voerder kan het zelf openbaar maken en gedurende een redelijke periode openbaar houden. Oftewel: er bestaat momenteel geen juridische basis voor deze openbaar-making via het CIR en die is ook niet voorzien.

Een ander punt van aandacht betreft de reikwijdte van de openbaarheid. In de literatuur wordt betoogd dat niet alle informatie universeel toegankelijk hoeft te zijn, wat pleit voor een gelaagde toegangsstructuur. Dit is relevant, gezien de huidige praktijk waarbij informatie zowel in de Staatscourant als op Rechtspraak.nl wordt gepubliceerd. De meerwaarde van deze dubbele publicatie is onduidelijk, vooral omdat Rechtspraak.nl dezelfde informatie vaak toegankelijker presenteert. Dit roept vragen op over de subsidiariteit van parallelle publicatie. Een nadere analyse van de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren is daarom gewenst, met bijzondere aandacht voor gevallen van surseance van betaling verleend aan natuurlijke personen.

Met betrekking tot de proportionaliteit rijzen er vragen over de noodzaak van het in het CIR opnemen en weergeven van het volledige woonadres van natuurlijke personen aan wie surseance van betaling is verleend.

[105] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 18; Interview beheerder CIR, 12 september 2024.

Hoewel het adres kan dienen als verificatiemiddel voor schuldeisers die niet over de naam en geboortedatum beschikken, maar wel over de naam en het adres, lijkt de daaropvolgende openbaarmaking van het woonadres, niet tevens zijnde postadres, niet noodzakelijk. Hierin wordt dus duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de mate waarin informatie wel geregistreerd moet worden,[106] maar niet geopenbaard. Waar art. 24 lid 1 jo. lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848 openbaarmaking van het postadres vereist, zou ook hier kunnen worden overwogen om een sursiet-natuurlijk persoon die zijn onderneming vanuit huis drijft de mogelijkheid te bieden een postadres op te geven.

Relevant voor de bepaling van de evenredigheid van een verwerking is, zoals het Hof van Justitie EU heeft aangegeven in de *Volker und Markus Schecke*-zaak, dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hun betreffende gegevens bekend te maken.[107] Daarnaast is niet onbelangrijk te vermelden dat het de eigen keuze van de betrokkene is om binnen de grenzen van de wet een handelsnaam voor zijn rechtspersoon te kiezen.[108] Ook wordt meegewogen in hoeverre de verplichting om, voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens, te onderzoeken of uit de naam van iedere rechtspersoon op de lijst van erkende referenten de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een (bovenmatig) grote administratieve last oplegt.[109]

Voorts wordt hier erop gewezen dat ten aanzien van rechtspersonen aan wie surseance van betaling is verleend, in het register de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen:

1. Vestigingsadres dat geen postadres is; [110]
2. Postadres dat gelijk is aan de statutaire zetel;[111]
3. Handelsnaam/ -namen, voor zover die afwijken/afwijkt van de statutaire naam en waarbij wordt aangenomen dat onder 'naam van de schuldenaar'[112] de statutaire naam wordt begrepen;[113]
4. Telefoonnummer bewindvoerder;
5. Adres bewindvoerder dat geen postadres is;[114]

[106] En dus ook gebruikt als verificatievraag.
[107] Zie in deze zin HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke*), punt 87.
[108] Zie in soortgelijke bewoordingen Van der Jagt in Rb. Amsterdam 16 februari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, *Computerrecht* 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
[109] Zie in dit verband ook EHRM 2 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U./Finland*), r.o. 48.
[110] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[111] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[112] Zie Besluit ex art. 19 Faillissementswet, *Stb.* 1896, 97 en art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[113] Vgl. bijvoorbeeld voor wat betreft Nederlandse wetgeving t.a.v. de NV/BV art. 2:66/177 lid 1 BW en t.a.v. de stichting art. 2:286 lid 4 onder a BW, en voor wat betreft Europese wetgeving t.a.v. de NV art. 3 aanhef onder a Richtlijn (EU) 2017/1132 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht.
[114] Zie art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

6. Surseanceverslagen;
7. Publicaties:[115]
    a. Behandeling hoger beroep tegen afwijzing definitieve surseance;
    b. Behandeling hoger beroep tegen toewijzing definitieve surseance;
    c. Behandeling cassatieberoep bij Hoge Raad tegen afwijzing definitieve surseance;
    d. Behandeling cassatieberoep bij HR tegen toewijzing definitieve surseance;
    e. Vervanging bewindvoerder;
    f. Behandeling verlenging termijn surseance;
    g. Crediteurenvergadering met akkoordbehandeling;
    h. Rectificatie;
    i. Vervanging rechter-commissaris;
    j. Surseance overgedragen aan andere rechtbank;
    k. Surseance overgedragen gekregen van andere rechtbank;
    l. Surseance onterecht in gevoerd op bepaalde datum.

Bij deze lijst moet een aantal opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste dat wij van mening zijn dat de publicatie inzake de omzetting van een surseance in bijvoorbeeld een faillissement kan worden gebracht onder de noemer 'opening van de insolventie-procedure' – in dit geval opening van een faillissement, vgl. art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848. Ten tweede is onduidelijk of onder het uittreksel van de beslissing waarbij voorlopige surseance is verleend[116] ook kan worden begrepen de in de betreffende uitspraak opgenomen dag, uur en plaats van de crediteurenvergadering en de akkoordbehandeling als bedoeld in art. 215 lid 2 Fw. Dit ligt ons inziens wel voor de hand. Ten derde dat in het CIR niet enkel de beëindigingsbeslissingen in de zin van intrekking van de surseance worden opgenomen, maar ook andere beëindigingswijzen, zoals beëindiging door goedkeuring van het akkoord. Ingevolge art. 24 lid 2 onder i van genoemde verordening hoeft dienaangaande enkel de datum van beëindiging van de hoofdprocedure te worden vermeld, maar Nederland gaat hier dus verder dan de regelgeving voorschrijft door geen onderscheid te maken tussen hoofd- en secundaire procedures en de reden voor beëindiging op te nemen. Ten vierde menen wij dat rectificaties ook hier kunnen worden gebracht onder de oorspronkelijke grondslag, tenzij het de situatie betreft hiervoor onder 7, sub l (Surseance onterecht ingevoerd op bepaalde datum).

Ten aanzien van *natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen*, worden in het surseanceregister de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen:

[115] Zie Bijlage XVI. Deze lijst is hier als uitgangspunt genomen.
[116] Zie art. 222b lid 1 jo. 222a lid 1 onder 1 Fw.

1. Geboortedatum- en plaats, tenzij het postadres geheim is;[117]
2. Woonadres, tenzij dit ook het postadres is;[118]
3. Handelsnaam/ -namen;
4. Telefoonnummer bewindvoerder;
5. Publicaties, zie mutatis mutandis hetgeen hiervoor aangegeven ten aanzien van rechtspersonen aan wie surseance van betaling is verleend.

Merk bovendien op dat ook hier geldt dat voor openbaarmaking van het adres van de bewindvoerder dat geen postadres is, geen grondslag bestaat. Of die zijn gepubliceerd konden wij niet beoordelen; aangetroffen zijn hier namelijk steeds postbusadressen.

Kortom, voor de verwerking van persoonsgegevens waarvoor wel een grondslag bestaat en die een doelstelling van algemeen belang dient, zijn er geen verdere aanwijzingen die tot een andere conclusie leiden dan dat de openbaarheid van het register grotendeels in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht. Desalniettemin zou een gerichte aanpak van deze knelpunten – kort gezegd: het ontbreken van grondslagen en het bestaan van vragen omtrent de publicatie van het volledige woonadres – de overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht kunnen bewerkstelligen danwel versterken.

[117] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[118] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.

Hoofdstuk 7 – Centraal Insolventie Register – WSNP

7.1 Inleiding

Per 1 december 1998 is de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: WSNP) ingevoerd.[1] Daarbij is art. 294 Fw geïntroduceerd. Dat artikel schrijft voor dat bij elke rechtbank door de griffier een openbaar register wordt gehouden, waarin hij, voor iedere van toepassing verklaarde schuldsaneringsregeling afzonderlijk, achtereenvolgens en met vermelding van de dagtekening de in lid 1 van dat artikel genoemde gegevens inschrijft. Denk aan een uittreksel van de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling en de summiere inhoud en de homologatie van het door de schuldenaar aangeboden akkoord. Het betreft hier decentrale WSNP-registers. Op grond van art. 294 lid 2 Fw is het Besluit register schuldsaneringsregeling tot stand gekomen,[2] dat regels geeft over de vorm en de inhoud van deze registers. De griffier van elke rechtbank is verplicht aan een ieder kosteloze inzage van het register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken (art. 294 lid 3 Fw).

Sinds 1999 was er bovendien een Landelijk Register Schuldsanering (hierna: LRS),[3] dat evenwel pas sinds 15 januari 2005 een wettelijke grondslag kende, die toen is opgenomen in art. 294a Fw.[4] De griffiers van de rechtbanken dienden nader genoemde informatie opgenomen in de decentrale registers door te geven aan de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch, die het LRS bijhield. Hiermee werd een staande praktijk van een wettelijke grondslag voorzien.[5] De decentrale registers gehouden door de griffies bleven bestaan naast dit LRS.[6] In 2016 is het LRS evenwel afgeschaft, omdat de informatie over schuldsaneringsregelingen op grond van art. 294 lid 1 Fw ook in de afzonderlijke registers van de rechtbanken moet worden opgenomen en de Raad voor de rechtspraak die informatie al plaatste in het CIR.[7] De Raad voor de rechtspraak is vanaf 6 september 2016 officieel gaan fungeren als het aangewezen orgaan voor het bijhouden van het CIR voor wat betreft schuldsaneringen.[8] Daartoe gaven de griffiers van de rechtbanken de in art. 294 lid 1 onder a tot en met h Fw genoemde gegevens door aan de Raad voor de rechtspraak.[9] Later is

[1] *Stb.* 1998, 445 en *Stb.* 1998, 622.
[2] *Stb.* 1998, 478. Dit besluit is aangepast door het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb*. 2016, 293.
[3] B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 294a Fw, aant. 3.
[4] Wet van 24 november 2004, *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 10.
[5] Besluit van 14 maart 2005, *Stb.* 2005, 162 met bijbehorende toelichting.
[6] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 33.
[7] Besluit van 23 augustus 2016, *Stb.* 2016, 312 met bijbehorende toelichting.
[8] Idem en art. 294a lid 1 Fw.
[9] Art. 294 lid 4 Fw.

een onderdeel uit artikel 294 lid 1 Fw weggevallen[10] en vervolgens is weer een onderdeel toegevoegd met de Uitvoeringswet EU-insolventieverordening.[11] Per 1 januari 2023 is nog een onderdeel i ingevoegd en wordt in art. 294 lid 4 en 294a lid 1 Fw verwezen naar lid 1 van art. 294 Fw als zodanig.[12] Een ieder heeft kosteloos inzage in het CIR en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[13]

7.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende (persoons)-gegevens die in verband met schuldsaneringen openbaar worden gemaakt via het CIR. Ook wordt stilgestaan bij de verschillende manieren waarop de gegevens worden geopenbaard. De in deze paragraaf opgenomen informatie is gebaseerd op raadpleging van de website CIR en schriftelijke en mondelinge informatie verkregen van de Raad voor de rechtspraak. Daarbij wordt aangetekend dat de website niet volledig en systematisch is geraadpleegd. Om het CIR te kunnen raadplegen, moeten verificatievragen worden beantwoord, waarna maximaal 1005 resultaten worden getoond naar aanleiding van de zoekvraag.[14] Met name is het zonder concrete informatie over de betrokkene lastig om gegevens over natuurlijke personen te achterhalen. Het was tot voor kort wel mogelijk om voor een periode van maximaal zes maanden terug in het verleden te zoeken op insolventiekenmerken, maar lopende onderhavig onderzoek is de mogelijkheid om te zoeken op insolventiekenmerken aangepast. Momenteel kan nog maar gezocht worden op uitspraken tot een maand geleden gedaan. Die wijziging heeft tot gevolg dat indien er gedurende een maand geen uitspraak is geweest in een bepaalde insolventie, die insolventie bij het zoeken op insolventiekenmerken niet naar boven komt, terwijl die wel lopende kan zijn. Ook kan de insolventie bijvoorbeeld drie maanden geleden zijn geëindigd, maar kan die langs de weg van zoeken op insolventiekenmerken niet (meer) worden gevonden. Dit kan een verkeerde indruk wekken bij diegenen die het register raadplegen. In voetnoten wordt aangeven hoe is gezocht.

7.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt

De WSNP is enkel van toepassing op natuurlijke personen, die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden genoemd in art. 288 Fw. Natuurlijke personen die zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen, zijn niet van de regeling uitgezonderd.[15]

[10] Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, *Stb.* 2007, 192 en voor de inwerkingtreding *Stb.* 2007, 222.
[11] Uitvoeringswet EU-insolventieverordening, *Stb*. 2017, 497.
[12] Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie, *Stb.* 2022, 491 en voor de inwerkingtreding *Stb.* 2022, 492.
[13] Art. 294a lid 3 Fw.
[14] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[15] *Kamerstukken II* 1992/93, 22969, nr. 3, p. 22-23.

Ten aanzien van natuurlijke personen, die *niet* zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen, worden de volgende gegevens getoond:[16]

- Datum uitspraak schuldsanering
- Voornaam/-namen en achternaam saniet
- Geboorteplaats en -datum saniet
- Woonadres saniet, tenzij geheim[17] of woon- en verblijfplaats onbekend
- Naam bewindvoerder
- (Post)adres bewindvoerder
- Telefoonnummer bewindvoerder
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Toezichtzaaknummer
- Insolventienummer
- Publicaties, onder meer:[18]
    - Uitspraak schuldsanering incl. datum
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk
    - Vervanging rechter-commissaris
        - Datum
        - Publicatiekenmerk
    - Vervanging bewindvoerder
        - Datum
        - Publicatiekenmerk
    - Pro forma verificatievergadering
        - Datum, tijdstip en locatie vergadering
        - Uiterste datum indiening vorderingen
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk
    - Neerlegging slotuitdelingslijst
        - Datum neerlegging
        - Locatie
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk
    - Beëindigingszitting
        - Datum, tijdstip en locatie zitting

[16] Gebaseerd op een zoekactie uitgevoerd in het CIR op 28 augustus 2024. De volgende verificatievragen zijn ingevuld: Zoeken op insolventiekenmerken > Periode: laatste drie maanden; Rechtbank: alle rechtbanken; Publicatiesoort: Uitspraken schuldsanering. Zie bijvoorbeeld de informatie gepubliceerd in de zaak met insolventienummer R.03/24/26 en de informatie gepubliceerd in de zaak met insolventienummer R.18/21/85. Zie aangaande deze zoekmogelijkheid, hierboven.
[17] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[18] Zie Bijlage XVI.

        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk
    - Einde schuldsanering (met/zonder schone lei)
        - Datum einde
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk
    - Rekening en verantwoording
        - Datum afleggen rekening en verantwoording
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk

Ten aanzien van natuurlijke personen *die zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen*, althans natuurlijke personen die dat (tot voor kort) hebben gedaan, worden de volgende gegevens getoond:[19]

- Datum uitspraak schuldsanering
- Voornaam/-namen en achternaam saniet
- Geboorteplaats en -datum saniet
- Woonadres saniet, tenzij geheim[20] of woon- en verblijfplaats onbekend
- (Voormalig) handelsnaam saniet
- KVK-nummer
- Vestigingsadres onderneming saniet, tenzij geheim[21]
- Naam bewindvoerder
- (Post)adres bewindvoerder
- Telefoonnummer bewindvoerder
- Naam rechtbank
- Naam rechter-commissaris
- Toezichtzaaknummer
- Insolventienummer
- Publicaties, onder meer:[22]
    - Uitspraak schuldsanering incl. datum
        - Datum publicatie
        - Publicatiekenmerk

[19] Gebaseerd op een zoekactie uitgevoerd in het CIR op 28 augustus 2024. De volgende verificatievragen zijn toen ingevuld: Zoeken op insolventiekenmerken > Periode: laatste drie maanden; Rechtbank: alle rechtbanken; Publicatiesoort: Uitspraken schuldsanering. Zie bijvoorbeeld de informatie gepubliceerd in de zaak met insolventienummer R.05/24/213. Alsook gebaseerd op zoekacties in het CIR op 5 en 15 november 2024. De volgende verificatievragen zijn daarbij ingevuld: Zoeken op insolventiekenmerken > Periode: laatste maand; Rechtbank: alle rechtbanken; Publicatiesoort: Uitspraken schuldsanering. Zie bijv. de informatie gepubliceerd in de zaak met insolventienummer R.02/23/16. Zie aangaande deze wijze van raadpleging van het CIR, hierboven.

[20] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.

[21] Vgl. mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.

[22] Zie Bijlage XVI.

- Beëindigingszitting
  - Datum, tijdstip en locatie zitting
  - Datum publicatie
  - Publicatiekenmerk
- Einde schuldsanering (met/zonder schone lei)
  - Datum einde
  - Datum publicatie
  - Publicatiekenmerk
- Rekening en verantwoording
  - Datum afleggen rekening en verantwoording
  - Datum publicatie
  - Publicatiekenmerk

7.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt

Het CIR is een openbaar register dat voor een ieder te raadplegen is via de website Rechtspraak.nl.[23] Op de site van het CIR wordt voor mogelijkheden tot raadpleging van gegevens onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen/diegenen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen enerzijds en natuurlijke personen anderzijds. Onder 'diegenen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen' kunnen natuurlijke personen zijn begrepen ten aanzien van wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is verklaard. Natuurlijke personen met een onderneming vallen daarmee in beide categorieën.

Om (persoons)gegevens te kunnen raadplegen, moeten steeds een of meer verificatievragen worden beantwoord. Bij het invoeren van antwoorden wordt geen onderscheid gemaakt in het gebruik van hoofdletters, kleine letters en letters met accenten erboven. Bovendien kunnen in de handelsnaam van een natuurlijk persoon die men zoekt – dus niet in de eigen naam van een natuurlijk persoon – de wildcards '?' en '*' worden gebruikt.[24] Vervolgens worden maximaal 1005 resultaten getoond naar aanleiding van een zoekvraag.[25]

Ten aanzien van natuurlijke personen die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen/uitoefenden, kan door beantwoording van verificatie-vragen worden gezocht op de volgende zes (combinaties van) gegevens:[26]

1. (Deel van een) handelsnaam van de natuurlijk persoon;
2. KVK-nummer van de natuurlijk persoon;

[23] Meer precies via: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 15 augustus 2024.
[24] Het gebruik van een wildcard brengt met zich dat men ook indien men slechts een letter(greep) van een (handels)naam kent, door de letter(greep) met de wildcard te combineren betrokkene kan vinden.
[25] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[26] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.

3. Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de natuurlijk persoon, of
4. Insolventiekenmerken:
    a. Datum, rechtbank en type publicatie;
    b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

De actuele stand van zaken wordt getoond, maar bijvoorbeeld ook of de bewindvoerder of rechter-commissaris in het verleden is vervangen.

Ten aanzien van natuurlijke personen die al dan niet zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen, kan gezocht worden op de volgende zes (combinaties van) gegevens:[27]

1. Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon;
2. Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon;
3. Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of
4. Insolventiekenmerken:
    a. Datum, rechtbank en type publicatie;
    b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of
    c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank.

Ook in dit geval wordt de actuele stand van zaken getoond, maar bijvoorbeeld ook of de bewindvoerder of rechter-commissaris in het verleden is vervangen.

Bovendien is er de 'Webservice CIR'. In beginsel kan iedere organisatie een koppeling met het CIR aanvragen, die ertoe leidt dat de software in die organisatie automatisch elke werkdag de meest recente publicaties uit het CIR kan inlezen. Een organisatie moet daartoe een abonnement (licentie) aanvragen waarin onder andere voorwaarden aan het gebruik en de opslag van de opgevraagde gegevens worden gesteld. Het abonnement en het gebruik van de Webservice zijn gratis.[28] De Webservice biedt dezelfde functionaliteiten als de website CIR. Daarbij biedt de Webservice een aanvullende functionaliteit, die het mogelijk maakt om als afnemer een eigen kopie te onderhouden.[29]

Het CIR is ook telefonisch te raadplegen door contact op te nemen met de griffie.[30]

[27] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[28] https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Webservice-Centraal-Insolventieregister.aspx, geraadpleegd op 17 juli 2024.
[29] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 16.
[30] Vgl. B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 /1495; *Kamerstukken II* 2016/17, 34740, nr. 3, p. 2 en 17.

Voorts is het Nederlandse CIR te raadplegen via het E-justiceportaal van de Europese Unie, i.e. via: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers. Om informatie te raadplegen, moeten dezelfde verificatievragen worden beantwoord als die welke bij raadpleging van het CIR moeten worden beantwoord. Bovendien moeten gebruiksvoorwaarden worden geaccepteerd en moet een CAPTCHA worden ingevuld.[31]

7.3 Grondslag voor openbaarheid

In deze paragraaf worden de grondslagen besproken voor het via het CIR openbaren van (persoons)gegevens die betrekking hebben op schuldsaneringen.

7.3.1 De (achtergrond van de) wettelijke grondslag voor openbaarheid

Nationale grondslag

Per 1 december 1998 is de WSNP ingevoerd.[32] Daarbij is art. 294 Fw geïntroduceerd, dat voorschrijft dat bij elke rechtbank door de griffier een openbaar register wordt gehouden, waarin hij, voor iedere van toepassing verklaarde schuldsaneringsregeling afzonderlijk, achtereenvolgens en met vermelding van de dagtekening de in lid 1 van dat artikel genoemde gegevens inschrijft. Art. 294 Fw betreft decentrale WSNP-registers. Op grond van art. 294 lid 2 Fw is het Besluit register schuldsaneringsregeling tot stand gekomen,[33] dat regels geeft over de vorm en de inhoud van deze registers. Dit besluit voorziet in aanvullend op te nemen informatie ten opzichte van de informatie die ingevolge art. 294 lid 1 Fw in de decentrale registers moet worden opgenomen.

De griffier van elke rechtbank is verplicht aan een ieder kosteloze inzage in het decentrale register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.[34]

Sinds 1999 was er bovendien een Landelijk Register Schuldsanering (hierna: LRS),[35] dat evenwel pas sinds 15 januari 2005 een wettelijke grondslag kende, die toen is opgenomen in art. 294a Fw.[36] De griffiers van de rechtbanken dienden de informatie opgenomen in de decentrale registers door te geven aan de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch, die het LRS bijhield. Hiermee werd een staande praktijk van een wettelijke grondslag voorzien. Daartoe gaven de griffiers van de rechtbanken de in art.

[31] Link laatstelijk geraadpleegd op 5 november 2024.
[32] *Stb.* 1998, 445 en *Stb.* 1998, 622.
[33] *Stb.* 1998, 478, zie Bijlage XIII. Dit besluit is aangepast door het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb.* 2016, 293, alwaar is bepaald dat in het bij het Besluit register schuldsaneringsregeling behorende model «verzoekschrift» wordt vervangen door «een verzoek» en «terechtzitting» telkens wordt vervangen door: zitting.
[34] Art. 294 lid 3 Fw.
[35] B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 294a Fw, aant. 3.
[36] Wet van 24 november 2004, *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 10.

294 lid 1 a tot en met h Fw genoemde gegevens door aan de Raad voor de rechtspraak.[37] Later is een onderdeel uit artikel 294 lid 1 Fw weggevallen vanwege een wijziging in de regeling[38] en vervolgens is een onderdeel h toegevoegd met de Uitvoeringswet EU-insolventieverordening, welke verordening regels bevat over de bekendmaking van insolventies.[39] Per 1 januari 2023 is uiteindelijk nog een onderdeel i ingevoegd. Sindsdien wordt in de artikelen 294 lid 4 en 294a lid Fw bovendien verwezen naar lid 1 van art. 294 Fw als zodanig in plaats van naar de respectievelijke onderdelen.[40]

De decentrale registers bleven bestaan naast het LRS, omdat de decentrale registers meer informatie bevatten dan het LRS.[41] Dat het LRS een openbaar register betrof, stond niet met zoveel woorden in art. 294a Fw, maar komt wel duidelijk naar voren in de parlementaire geschiedenis en de daarin opgenomen doelen van het landelijk register,[42] alsook in het bestaan van een inzagemogelijkheid en een mogelijkheid tot verkrijging van een uittreksel daaruit. Een ieder had namelijk kosteloos inzage in het LRS en kon tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[43]

In 2016 is het LRS afgeschaft, omdat de informatie over schuldsaneringsregelingen op grond van art. 294 lid 1 Fw ook in de afzonderlijke registers van de rechtbanken moet worden opgenomen en de Raad voor de rechtspraak die informatie al plaatste in het CIR. De minister van Veiligheid en Justitie achtte het niet nodig om twee registers met dezelfde gegevens – met de daarbij behorende kosten – in stand te houden.[44] De Raad van de rechtspraak is vanaf 6 september 2016 officieel gaan fungeren als het aangewezen orgaan voor het bijhouden van het CIR voor wat betreft schuldsaneringen.[45] Daartoe geven de griffiers van de rechtbanken thans de in art. 294 lid 1 Fw genoemde gegevens door aan de Raad voor de rechtspraak (art. 294 lid 4 Fw). Een ieder heeft kosteloos inzage in (het openbare deel van[46]) het CIR en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen (art. 294a lid 3 Fw).

---

[37] Art. 294 lid 4 Fw, zoals ingevoerd bij Wet van 24 november 2004, *Stb.* 2004, 615 en *Stb*. 2005, 10 en Besluit van 14 maart 2005, *Stb.* 2005, 162 met bijbehorende toelichting.

[38] Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, *Stb.* 2007, 192 en voor de inwerkingtreding *Stb.* 2007, 222. Het betrof onderdeel e inzake de summiere inhoud van het vastgestelde en gewijzigde saneringsplan. Dit werd geschrapt vanwege het schrappen van het saneringsplan uit de WSNP.

[39] Uitvoeringswet EU-insolventieverordening, *Stb*. 2017, 497.

[40] Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie, *Stb.* 2022, 491 en voor de inwerkingtreding *Stb.* 2022, 492.

[41] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 33. Zie t.a.v. de aanvullende informatie ook het Besluit register schuldsaneringen, *Stb*. 1998, 478, dat is opgenomen als Bijlage XIII bij onderhavig rapport.

[42] Idem.

[43] Art. 294a lid 3 Fw, zoals ingevoerd bij Wet van 24 november 2004, *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 10.

[44] Besluit van 23 augustus 2016, *Stb.* 2016, 312 met bijbehorende toelichting.

[45] Idem en art. 294a lid 1 Fw.

[46] Zie de Nota van toelichting bij het Besluit van 23 augustus 2016, *Stb.* 2016, 312. In de genoemde Nota wordt opgemerkt: 'De gerechten kunnen in het besloten deel van het CIR alle schuldsaneringen bekijken die vanaf de inwerkingtreding van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: «Wsnp») in 1998 zijn

Art. 294 lid 1 onder h Fw verwijst sinds 23 december 2017 naar art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848.[47] De in dit laatste artikellid genoemde gegevens dienen derhalve ook te worden opgenomen in de decentrale registers en het centrale register.[48]

Openbaarmaking via de Webservice CIR gebeurt tegen de achtergrond van de Wet van 22 december 2005 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.[49]

Europese grondslag

Art. 24 Verordening (EU) 2015/848 werkt rechtstreeks[50] en noopt daarmee ook tot opname van de in lid 2 van dit artikel genoemde gegevens in het CIR.[51] Art. 24 Verordening (EU) 2015/848 verplicht lidstaten van de Europese Unie (met uitzondering van Denemarken[52]) meer precies sinds 26 juni 2018[53] tot het invoeren en bijhouden van een elektronisch[54] openbaar insolventieregister waarin de in lid 2 van dat artikel opgenomen gegevens betreffende insolventieprocedures, waaronder begrepen een schuldsanering,[55] openbaar moeten worden gemaakt. Daarnaast kunnen lidstaten additionele informatie openbaar maken. [56]

Opgemerkt moet worden dat ingevolge art. 24 lid 4 Verordening (EU) 2015/848 lidstaten niet verplicht zijn de in art. 24 lid 1 Verordening (EU) 2015/848 bedoelde gegevens, waaronder de verplichte gegevens zoals opgenomen in art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 ten aanzien van natuurlijke personen betreffen die *niet* als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefenen in de insolventieregisters op te nemen, noch zijn zij verplicht die gegevens openbaar te maken via het systeem voor onderlinge koppeling van die registers (het E-justiceportaal), een en ander voor zover de bekende buitenlandse schuldeisers overeenkomstig artikel 54 van de verordening

ingesteld. De mogelijkheid om terug te kijken is nodig omdat bij een verzoek tot toepassing van de Wsnp onderzocht moet kunnen worden of de Wsnp al eerder is toegepast. Een van de toelatingscriteria tot de Wsnp is dat de Wsnp in beginsel de afgelopen tien jaar niet is toegepast (art. 288, tweede lid, onderdeel d, Fw).' Echter is een eerdere schuldsaneringsregeling geen (imperatieve) afwijzingsgrond meer. Zie de Wet van 10 februari 2023 tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, *Stb.* 2023, 87 en voor de inwerkingtreding, *Stb.* 2023, 175. Een ieder die te goeder trouw is, moet een tweede kans in de schuldsanering verdienen, zo was de gedachte in 2023, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 35915, nr. 21, p. 2.

[47] Uitvoeringswet EU-insolventieverordening, 13 december 2017, *Stb.* 2017, 497.

[48] Art. 294 lid 1 respectievelijk art. 294 lid 1 en 4 jo. 294a Fw.

[49] *Stb.* 2006, 25.

[50] Art. 288 VWEU.

[51] Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).

[52] Ov. 88 bij Verordening (EU) 2015/848.

[53] Art. 92, 2e zin, onder b Verordening (EU) 2015/848.

[54] Ov. 76 Verordening (EU) 2015/848.

[55] Art. 24 lid 2 jo. art. 2 aanhef, onder 4 en Bijlage A van Verordening (EU) 2015/848.

[56] Art. 24 lid 3 Verordening (EU) 2015/848.

in kennis worden gesteld van de in art. 24 lid 2, onder j Verordening (EU) 2015/848 bedoelde informatie.[57]

Openbaarmaking van de in art. 24 Verordening (EU) 2015/848 genoemde persoonsgegevens via het E-justiceportaal van de Europese Unie is terug te voeren op art. 83 Verordening (EU) 2015/848. Dit artikel bepaalt dat de in de nationale insolventieregisters bewaarde persoonsgegevens als bedoeld in genoemd art. 24 toegankelijk zijn via dat portaal voor zolang zij toegankelijk blijven uit hoofde van het nationale recht. Zie over openbaarmaking op grond van art. 24 en 28 Verordening (EU) 2015/848 verder mutatis mutandis hetgeen is opgemerkt ten aanzien van openbaarmaking van faillissementsgegevens in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1.1.

Dubbele grondslag

Diverse gegevens moeten worden gepubliceerd op grond van art. 294a lid 1 jo. 294 lid 1 onder a-g Fw én op grond van art. 24 lid 1 en 2 Verordening (EU) 2015/848. Het betreft in ieder geval:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure (vgl. art. 294 lid 1 onder a Fw[58]);
- het type insolventieprocedure (vgl. art. 294 lid 1 onder a Fw;[59] schuldsanering natuurlijke personen);
- de naam, eventuele registratienummer en postadres of, indien het adres beschermd is, de plaats en datum van geboorte van de saniet (vgl. in elk geval ten aanzien van de naam art. 294 lid 1 onder a Fw[60]);
- de naam en het post- of e-mailadres van de bewindvoerder (vgl. in ieder geval ten aanzien van de naam art. 294 lid 1 onder a Fw[61]);
- de datum van de beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing (vgl. art. 294 lid 1 onder a, f en g Fw).

Verzamelwet gegevensbescherming

Het voorstel voor de Verzamelwet gegevensbescherming voorziet niet in grondslagen voor publicatie in het CIR van andere gegevens betreffende schuldsaneringen dan die

[57] Zie ook ov. 80 bij Verordening (EU) 2015/848.
[58] Navraag bij de Raad voor de rechtspraak leerde dat het uittreksel als bedoeld in art. 294 lid 1 onder a Fw de informatie bevat die in het CIR wordt vermeld onder de noemer 'Publicaties' en de gegevens van de schuldenaar, de bewindvoerder en de rechter-commissaris. Waar het toelating tot de schuldsanering betreft gaat het naast genoemde gegevens dan om het feit dat toelating is verkregen, de datum van de toelating, de datum van de publicatie en het publicatiekenmerk, vgl. mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[59] Idem.
[60] Idem.
[61] Idem.

welke nu worden opgenomen.[62] Wel voorziet het voorstel in een grondslag voor verwerkingshandelingen van de bewindvoerder in het kader van schuldsaneringsregelingen.[63]

Tot slot wordt voor de goede orde opgemerkt dat het Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, zoals de naam al aanduidt, enkel ziet op faillissementen. Het regelt niets over publicaties van gegevens inzake schuldsaneringen (en surseances).[64]

7.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard?

In paragraaf 7.2.1 is weergegeven welke gegevens via het CIR worden geopenbaard ten aanzien van natuurlijke personen op wie de WSNP van toepassing is. In de onderhavige paragraaf wordt uiteengezet welke gegevens ingevolge de wettelijke grondslag(en) en aanvullende regelgeving moeten worden opgenomen in het openbare CIR.

Ingevolge art. 294 lid 1 Fw wordt bij elke rechtbank door de griffier een openbaar register gehouden, waarin hij, voor iedere van toepassing verklaarde schuldsaneringsregeling afzonderlijk, achtereenvolgens, met vermelding van de dagtekening, de hierna genoemde informatie inschrijft. Die informatie geeft hij op grond van art. 294 lid 4 Fw ook door aan de Raad voor de rechtspraak voor opname in het CIR. Het betreft:

- een uittreksel van de rechterlijke uitspraken tot toepassing van de schuldsaneringsregeling en tot beëindiging daarvan;
- de beëindiging (vanwege faillietverklaring) en de herleving (vanwege vernietiging faillietverklaring) van de toepassing van de schuldsaneringsregeling bedoeld in artikel 312 Fw;
- de summiere inhoud en de homologatie van het akkoord;
- de ontbinding van het akkoord;[65]

[62] Het wetsvoorstel ligt ten tijde van de afronding van dit onderzoek in november 2024 nog ter behandeling bij de Tweede Kamer, zie dossiernummer 36264.
[63] Zie voorgestelde Verzamelwet gegevensbescherming, artikel 316a Fw, *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2, p. 9-10.
[64] Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, p. 11, https://www.internetconsultatie.nl/1727, laatstelijk geraadpleegd op 2 augustus 2024.
[65] Ingevolge art. 329 lid 1 Fw is de schuldenaar bevoegd ten aanzien van vorderingen waarvoor de schuldsaneringsregeling werkt aan de schuldeisers van die vorderingen een akkoord aan te bieden. Over het akkoord wordt door die schuldeisers gestemd (art. 332 Fw), waarna indien het akkoord is aangenomen of vastgesteld, het akkoord door de rechtbank kan worden gehomologeerd (art. 335 e.v. Fw). Indien de

- het bedrag van de uitdelingen;
- de summiere inhoud van de uitspraak bedoeld in artikel 354 (toets schone lei) en 354a (voortijdige beëindiging via vereenvoudigde procedure) Fw;
- de datum waarop de schuldsaneringsregeling ingevolge het bepaalde in artikel 356 lid 2 Fw is geëindigd;
- de vereisten vermeld in artikel 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848;
- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stukken[66].

Vanwege de verwijzing naar art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 wordt ten aanzien van alle schuldsaneringen bovendien in de decentrale registers (art. 294 lid 1 Fw) en het CIR (art. 294 lid 1 en 4 jo 294a Fw) opgenomen:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure;
- de rechter die de insolventieprocedure opent en, in voorkomend geval, het nummer van de zaak;
- het type insolventieprocedure (schuldsanering natuurlijke personen);
- of de bevoegdheid tot opening van de procedure is gebaseerd op art. 3 lid 1, lid 2 of lid 4 Verordening (EU) 2015/848;
- de naam, eventuele registratienummer en postadres of, indien het adres beschermd is, de plaats en datum van geboorte van de saniet;
- de naam en het post- of e-mailadres van de bewindvoerder;
- de uiterste termijn voor het indienen van schuldvorderingen, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn;
- de datum van de beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing;
- de rechter bij wie en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de beslissing tot opening van de insolventieprocedure moet worden aangevochten overeenkomstig artikel 5 Verordening (EU) 2015/848, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn.

Dat deze informatie in een landelijk openbaar register moet worden opgenomen, vloeit ook rechtstreeks voort uit art. 24 Verordening (EU) 2015/848, omdat deze bepaling rechtstreeks werkt.[67] Dat het dan opname in het CIR betreft, kan worden afgeleid uit de parlementaire geschiedenis ten aanzien van art. 294 lid 1 onder h Fw.[68] Ingevolge art. 294b Fw geeft de griffier voor iedere van toepassing verklaarde schuldsaneringsregeling een uittreksel van het verzoekschrift met bijlagen waarmee is

schuldenaar in gebreke blijft om aan het akkoord te voldoen, kan het worden ontbonden, zie art. 340 lid 3 jo. 165 Fw.

[66] Dit laatste punt (art. 294 lid 1 onder i Fw) is ingevoerd met de Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie, 23 november 2022, *Stb.* 2022, 491. Zie voor inwerkingtreding *Stb.* 2022, 492. Er is geen amvb op grond van deze bepaling genomen ten tijde van het afronden van dit onderzoek (medio november 2024).

[67] Art. 288 VWEU.

[68] Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).

verzocht om het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling (art. 285 Fw) door aan de minister van Justitie of, indien ingevolge artikel 294 lid 4 Fw, een ander orgaan is aangewezen, dat orgaan, ter inschrijving in het in art. 294a Fw bedoelde register (i.e. het CIR). Zoals eerder aangegeven is de Raad voor de rechtspraak thans het aangewezen orgaan voor het bijhouden van het CIR voor wat betreft schuld-saneringen.[69] Art. 294a lid 3 Fw is op het uittreksel niet van toepassing, zodat het niet openbaar is. Opname in het register is echter van belang voor de WSNP-database.[70] Opgemerkt moet echter ook worden dat art. 286 Fw bepaalt dat het verzoekschrift met bijlagen ter griffie van de rechtbank wordt neergelegd en vanaf de uitspraak tot de toepassing van de schuldsaneringsregeling ter kosteloze inzage ligt van een ieder. De neerlegging geschiedt kosteloos. En afschriften kunnen tegen betaling van een kostenvergoeding worden verkregen, art. 327 jo. 107 Fw.[71] Art. 294b Fw is ingevoerd bij Wet van 24 november 2004.[72]

Art. 315 lid 3 Fw[73] bepaalt dat bij amvb beschikkingen van de rechter-commissaris en van de rechtbank worden aangewezen die uiterlijk de werkdag volgend op de dag van de uitspraak worden ingeschreven in de registers bedoeld in art. 294 Fw (decentrale registers) en 294a Fw (CIR). Bij of krachtens amvb kan worden bepaald welke informatie van de aangewezen beschikking langs de hiervoor genoemde weg wordt ingeschreven. Er is echter ten tijde van het afronden van dit onderzoek (medio november 2024) nog geen hierop gebaseerd amvb genomen. Ten aanzien van de eventuele openbaarheid van die stukken zijn geen specifieke bepalingen opgenomen, terwijl openbaarheid daarvan wel lijkt beoogd. In de MvT wordt ter rechtvaardiging van deze bepaling namelijk aansluiting gezocht bij de regeling inzake Faillissement, waarbij wordt opgemerkt dat de reden hiervoor in het kader van het faillissement was om de toegankelijkheid tot informatie voor schuldeisers te verbeteren door alle relevante informatie zoveel mogelijk op één plek beschikbaar te stellen.[74]

7.3.2.1 Invloed van (voorlopers van de) AVG

Zie mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.3 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen.

[69] Besluit van 23 augustus 2016, *Stb.* 2016, 312 met bijbehorende toelichting en art. 294a lid 1 Fw.
[70] *Kamerstukken II* 2001/02, 27244, nr. 5, p. 21-22.
[71] B. Wessels, *Insolventierecht: Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen 2021*, Deventer: Wolters Kluwer 2021/9045a. Wessels merkt op dat met 'een ieder' hier gezien de wetgevingssystematiek zal zijn bedoeld 'elke schuldeiser'. B.J. Engberts (GS Faillissementswet, art. 286 Fw, aant. 6) ziet evenwel geen personele beperking. Beide zijn overigens van mening dat ingeval van omzetting ex art. 15b of 247a Fw het in de rede ligt dat de curator/bewindvoerder voorafgaand aan de zitting inzage mag hebben.
[72] *Stb.* 2004, 615 en *Stb.* 2005, 10.
[73] Deze bepaling is ingevoerd met de Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie, 23 november 2022, *Stb*. 2022, 491. Zie voor inwerkingtreding: *Stb.* 2022, 492.
[74] *Kamerstukken II* 2021/22, 36040, nr. 3, p. 74.

7.4 Doelstelling van de wet

7.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR

Het landelijk openbaar register betreffende schuldsaneringen, thans het CIR, komt voort uit de decentrale registers van de griffies, zo moge uit het voorgaande volgen. Aan de invoering van de decentrale registers zijn destijds weinig woorden vuil gemaakt. Volstaan werd met de opmerking dat het in art. 294 Fw opgenomen voorschrift analoog is aan de voorschriften die ten aanzien van faillissementen en surseances zijn opgenomen in art. 19 respectievelijk 222a Fw.[75] Er wordt daarom volstaan met een verwijzing naar hetgeen in beide voorgaande hoofdstukken in paragraaf 5.4 en 6.4 is opgemerkt over het doel van openbaarmaking van faillissements- respectievelijk surseancegegevens via het CIR.

Bij de invoering van art. 294a Fw zijn als redenen voor invoering van een openbaar *landelijk* schuldsaneringsregister genoemd: (i) voorkomen dat schuldeisers in elk arrondissement navraag zouden moeten doen naar de (in)solventie van hun schuldenaren, en daardoor voor onnodige en tijdrovende administratieve lasten zouden komen te staan, hetgeen ook (ii) de lasten voor de griffies vermindert, die immers minder informatieverzoeken krijgen. Bovendien wordt door het bestaan van een centraal register (iii) de mogelijkheid van misbruik [door schuldenaren, naar wij aannemen, OU[76]] verkleind, doordat niet steeds alle arrondissementsregisters afzonderlijk moeten worden geraadpleegd en worden (iv) rechters beter in staat gesteld om de afwijzingsgronden van art. 288 Fw (o.a.: schuldsaneringsregeling is reeds van toepassing op verzoeker) te toetsen.[77]

Zie over het doel van het in een openbaar register opnemen van de gegevens genoemd in art. 24 Verordening (EU) 2015/848 Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen.

7.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang?

Waar het doel van de decentrale openbare schuldsaneringsregisters kennelijk overeenkomt met dat van openbaarmaking van faillissements- en surseancegegevens en het mogelijk maken van raadpleging van gegevens inzake schuldsaneringen via het CIR voornamelijk is ingegeven door efficiencyoverwegingen,[78] wordt aangehaakt bij het beschermen van potentiële schuldeisers en kan ook dienaangaande worden betoogd dat dit bijdraagt aan de soliede handel.[79] Ten aanzien van de vraag of dit een erkende doelstelling van algemeen belang betreft, geldt hetgeen hierover is

[75] *Kamerstukken II* 1992/93, 22969, nr. 3, p. 41.
[76] Zie ook hierna paragraaf 7.4.2 en 7.6.
[77] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 32-33.
[78] Zie hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt.
[79] Zie hierover Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4 en Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4 hiervoor.

opgemerkt in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2 inzake openbaarmaking via het CIR van gegevens betreffende faillissementen. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar die paragraaf. Ten aanzien van het verkleinen van de mogelijkheid van misbruik [door schuldenaren, naar wij aannemen, OU], doordat niet steeds alle arrondissements-registers afzonderlijk moeten worden geraadpleegd, geldt dat dit ook bijdraagt aan schuldeisersbescherming en de soliede handel, omdat het voor schuldenaren lastiger wordt 'onder te duiken' in een bepaald arrondissement.[80] Wel is onduidelijk hoe groot dit probleem was dat noopte tot het centraliseren van de openbaarheid in het CIR. Dit punt is echter relevant in het kader van de noodzakelijkheidstoets.[81]

Waar wordt aangehaakt bij efficiency-overwegingen, zoals beperking van de administratieve lasten als reden/grond voor het instellen van een *centraal* openbaar register,[82] lijken die overwegingen ook hier ondersteunend aan het doel van schuld-eisersbescherming, hiervoor genoemd. Het moet schuldeisers vooral makkelijk worden gemaakt om te achterhalen of hun (potentiële) schuldenaar (in)solvent is.

Voor zover wordt gerefereerd aan het vereenvoudigen van de taakuitoefening door griffies en rechters, draagt dit bij aan de instandhouding van de Nederlandse rechts-orde en deugdelijke en efficiënte rechtspraak.[83] Al geldt daar waar het rechters en griffiers betreft, dat het voor hen niet noodzakelijk is dat de in het CIR opgenomen informatie voor een ieder openbaar is. Interne toegang zou voor hen volstaan.

Verder wordt ook ten aanzien van de doelen van openbaarmaking overeenkomstig art. 24 Verordening (EU) 2015/848 volstaan met een verwijzing naar Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen.

7.4.3 Openbaarheid en het doel

Zie over de verhouding tussen openbaarheid en het doel 'bescherming van potentiële schuldeisers': Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.1. Zie diezelfde paragraaf voor de verhouding tussen openbaarheid en de met art. 24 Verordening (EU) 2015/848 nagestreefde doelen.

7.4.3.1 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in CIR opgenomen rechtsfeiten aangaande schuldsaneringen

Voor zover wordt aangehaakt bij openbaarmaking van gegevens inzake faillisse-menten en surseances, bestaat de beoogde doelgroep van de openbaar te raadplegen informatie blijkens de parlementaire geschiedenis uit een ieder die voornemens is

[80] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 32-33.
[81] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, punt 86 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[82] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 32-33.
[83] Vgl. art. 112 Gw.

krediet te verstrekken.[84] Weliswaar gebruikt de wetgever in de MvT aangaande de invoering van art. 294a Fw de ruimere term 'belangstellende'; vlak daarna haakt hij in een voorbeeld echter gelijk aan bij de 'kredietverschaffer'.[85] Uit de parlementaire geschiedenis ten aanzien van de invoering van art. 294a Fw kan verder worden afgeleid dat ook rechters tot de doelgroep (zijn gaan) behoren, daar waar het openbaarmaking via het CIR betreft van gegevens over schuldsaneringen.[86] De Europese wetgever ziet als beoogde doelgroep (potentiële[87]) schuldeisers en rechters.[88]

7.4.4 Gebruik van het CIR

Zie over het gebruik van het CIR mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.3. De aantallen inzages via de griffies van de rechtbanken en door hen verstrekte uittreksels (art. 19 lid 3, art. 222b lid 3, 294a lid 3 Fw) zijn niet bekend bij de Raad voor de rechtspraak. Waarbij vermelding verdient dat via de griffie ook informatie uit de decentrale schuldsaneringsregisters kan worden verstrekt, welke informatie uitgebreider is dan die in het CIR is opgenomen.[89]

7.5 Subsidiariteit van de openbaarheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de beoogde doelstelling van algemeen belang niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die minder inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokkenen. Daartoe wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden voor toegang tot (informatie die is opgenomen in) het CIR, en of er redelijke alternatieven daarvoor bestaan. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

---

[84] Vgl. G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 337 en *Kamerstukken II* 1970/71, 11085, nr. 3, p. 5, beide t.a.v. de voorlopers van het CIR, i.e. de decentrale registers.

[85] *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 32.

[86] Vgl. *Kamerstukken II* 1999/00, 27244, nr. 3, p. 32-33.

[87] Waar in de overwegingen (ov. 75) wordt gerefereerd aan het 'in het belang van het economisch verkeer' grensoverschrijdend bekend maken van informatie over de opening van insolventieprocedures, lijkt te worden gedoeld op het hebben van vertrouwen in de wederpartij en daarmee mede op schuldeisers die nader krediet willen verstrekken en *potentiële* schuldeisers, omdat anders het economisch verkeer er weinig baat bij zou hebben.

[88] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.

[89] Zie art. 294 lid 1 en 2 Fw en het Besluit register schuldsaneringen, *Stb.* 1998, 478. Dit besluit is aangepast door het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb.* 2016, 293 en bepaalt o.m. welke informatie aanvullend aan die genoemd in art. 294 Fw moet worden opgenomen in de decentrale registers.

7.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (schuldsaneringen)

De informatie die in het CIR is opgenomen, is niet enkel openbaar voor de beoogde doelgroep en evenmin enkel via het CIR te achterhalen. De toegang tot het CIR is namelijk niet tot de beoogde doelgroep beperkt. Een ieder kan het CIR via internet raadplegen, ook indien hij of zij geen rechter of (potentieel) schuldeiser van de saniet is. Bovendien zijn er andere wegen om (delen van) de informatie opgenomen in het CIR te achterhalen.[90]

Zo kan men inzage vragen in of een uittreksel vragen uit de decentrale registers (art. 294 Fw). Verder brengt de bewindvoerder bijvoorbeeld binnen twee maanden[91] na de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling en uiterlijk tien dagen voor de dag waarop de verificatievergadering zal worden gehouden een verslag uit over de toestand van de boedel en vervolgens brengt hij telkens na verloop van in beginsel zes maanden een verslag uit over de voortgang van de schuldsaneringsregeling.[92] De bewindvoerder legt die verslagen neer bij de griffie van de rechtbank, ter kosteloze inzage van schuldeisers (art. 318 Fw). Opmerkelijk is dat art. 318 Fw, anders dan art. 73a Fw (inzake faillissement) en art. 227 lid 1 jo. 226 lid 3 Fw (inzake surseance), spreekt over het verslag dat ter inzage wordt gelegd voor 'schuldeisers'. De andere genoemde artikelen spreken over 'een ieder'. In de wetgeschiedenis is hierover geen specifieke opmerking gemaakt en in de literatuur gaat men er vanuit dat de verslagen ter inzage liggen van 'belanghebbenden' en schuldeisers.[93]

Ook worden diverse in het CIR opgenomen gegevens gepubliceerd in de Staatscourant, zie hierover verder paragraaf 7.6.4.6. Voorts zal een schuldeiser vragen kunnen stellen aan de bewindvoerder.

Aan de rechter-commissaris wordt overigens aan het einde van de schuldsanering een eindverslag uitgebracht overeenkomstig art. 351a Fw. Dit betreft een verslag over de wijze waarop de schuldenaar gedurende de schuldsaneringsregeling aan zijn verplichtingen heeft voldaan.[94] Omdat de schuldsaneringsregeling steeds natuurlijke personen betreft, worden verslagen over het verloop en het einde van een schuldsaneringsregeling uit privacyoverwegingen niet gepubliceerd in het CIR.

---

[90] Zie hierover ook hierna: paragraaf 7.6.4.6.

[91] Par. 2.4 van de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, versie 1 juli 2023, spreekt evenwel over een termijn van één maand.

[92] Nadere regels over de verslaglegging zijn opgesteld door Recofa en het bureau WSNP van de Raad voor de Rechtsbijstand. Zie: Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, versie 1 juli 2023, par. 2 en https://www.bureauwsnp.nl/, geraadpleegd op 30 augustus 2024.

[93] Zie: B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 318 Fw, aant. 2; M. van Bommel (bewerking van H.H. Dethmers), *Van schuldsanering tot schone lei, een praktische beschrijving van het wettelijk traject*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, par. 10.8.

[94] Zie over de inhoud van het verslag nader: Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, versie 1 juli 2023, par. 2 en https://www.bureauwsnp.nl/, geraadpleegd op 30 augustus 2024.

7.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit

Ten aanzien van de ingevolge art. 294a lid 1 jo. 294 lid 1 Fw en art. 24 Verordening (EU) 2015/848 in het CIR opgenomen gegevens zien wij ook een aandachtspunt. Ook hier leidt namelijk het invoeren van korte delen van een handelsnaam van een natuurlijk persoon die zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefent, eventueel aangevuld met wildcards, ertoe dat de in het CIR ten aanzien van die persoon opgenomen WSNP-gegevens worden geopenbaard aan diegene die informatie opzoekt. Dit betekent dat informatie soms zeer eenvoudig kan worden gevonden en het doel van het opnemen van verificatievragen – het beperken van de toegang tot privacy gevoelige informatie – mogelijk niet wordt bereikt.

7.6 Proportionaliteit van de openbaarheid

In deze paragraaf wordt bezien of het belang van de doelstellingen die gediend worden met de openbaarmaking van persoonsgegevens via het CIR in verhouding staan tot de ernst van de inmenging die daarmee gepaard gaat.

Eerder is aangegeven dat het bestaan van een centraal register mede is ingegeven om de mogelijkheid van misbruik te verkleinen, omdat niet steeds alle arrondissements-registers afzonderlijk moeten worden geraadpleegd. Dit wordt niet nader onderbouwd. Het is dan ook onduidelijk welk specifiek misbruik hier wordt tegengaan. Het lijkt ontduikingsgedrag van schuldenaren te betreffen, maar volstrekt helder is dit niet. Duidelijkheid hierover is echter wel relevant, omdat de toetsing aan de noodzakelijkheid met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel vereist dat de omvang van het probleem dat de wetgever beoogt op te lossen met de openbaarheid van de (persoons)gegevens, in kaart is gebracht, zodat deze doelstelling daadwerkelijk kan worden afgewogen tegen de inmenging die de verwerking met zich meebrengt. Ook is niet voorshands duidelijk waarom een schuldenaar die toegelaten wil worden tot de WSNP zich zou willen verstoppen voor diens schuldeisers voorafgaande aan het traject. Hij wordt in principe immers slechts toegelaten als duidelijk is dat hij ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de drie jaren voorafgaande aan het verzoek te goeder trouw is geweest.[95] Als hij steeds verhuist om elders nieuwe schulden te kunnen maken, zal daarvan geen sprake zijn. De onderbouwing van deze doelstelling is daarmee op dit moment onvoldoende om de openbaarheid te kunnen rechtvaardigen.

Dit neemt niet weg dat de andere doelstellingen de openbaarheid wel zouden kunnen dragen. Hiervoor is vereist dat in kaart wordt gebracht wat de inmenging is die gepaard gaat met de openbaarheid. Daartoe wordt hierna gekeken naar de aard van de geopenbaarde gegevens, de vraag of bulkverstrekking mogelijk is en/of plaatsvindt

[95] Art. 288 lid 1 onder b en lid 3 Fw.

en de wijze waarop de gegevensverstrekking *de facto* plaatsvindt. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

7.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens

De geopenbaarde gegevens betreffen NAW-gegevens van de natuurlijk personen die onderworpen zijn aan een schuldsaneringsregeling. Daarnaast worden ook geboorteplaats en -datum aangegeven.

Omdat de schuldsaneringsregeling steeds natuurlijke personen betreft, worden voortgangsverslagen over het verloop van een schuldsaneringsregeling[96] niet gepubliceerd in het CIR.

Het gaat hier dus niet direct om persoonsgegevens die gekwalificeerd worden als een bijzondere categorie van persoonsgegevens.[97] Evenmin is sprake van het openbaar maken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.[98] Het gaat evenwel om gegevens betreffende een natuurlijke persoon, waaruit blijkt dat deze persoon dusdanige schulden heeft opgebouwd dat deze persoon in de schuldsanering terecht is gekomen. De Autoriteit Persoonsgegevens kwalificeert financiële gegevens in het algemeen als 'gevoelige' gegevens.[99] Dit is een niet in de AVG zelf voorkomende term, maar wel een term die aangeeft dat het gaat om persoonsgegevens waarvoor geen specifiek wettelijk kader in de AVG is vastgelegd met betrekking tot de verwerking. Wel worden die gegevens als 'privacygevoelig beschouwd'.[100]

Overigens wordt in de voorgestelde Verzamelwet gegevensbescherming voor de bewindvoerder voorzien in een beperkte grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. Bijvoorbeeld in het kader van de bewaring van de boedel en het onder zich nemen van de bescheiden en andere gegevensdragers en overige stukken als bedoeld in art. 323 Fw.[101]

---

[96] Zie art. 318 Fw

[97] Ex artikel 9(1) AVG, waarvan de verwerking in beginsel verboden is. Overigens behoeven dergelijke gegevens soms wel verwerking door de bewindvoerder, zie bijv. Rb. Overijssel 17 december 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:5057.

[98] Ex artikel 10 AVG, welke aan specifieke nadere waarborgen onderhevig is.

[99] https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/financien/financiele-ondernemingen#:~:text=Financiële%20gegevens%20zijn%20gevoelige%20persoonsgegevens,verzamelen%20tot%20en%20met%20vernietigen, laatstelijk geraadpleegd op 7 november 2024.

[100] Idem.

[101] *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 2, voorgesteld art. 316a lid 3 Fw.

7.6.2 Hoeveelheid persoonsgegevens

Via het CIR worden van natuurlijke personen die zijn onderworpen aan een schuldsaneringsregeling meerdere gegevens getoond, in principe de NAW-gegevens en de geboorteplaats en -datum. Daarnaast worden namen, (post)adressen en telefoonnummers van bewindvoerders en namen van rechters-commissaris gepubliceerd. De gegevens betreffende de natuurlijk persoon-saniet zijn in eerste plaats bedoeld om deze te kunnen identificeren, zodat de schuldeiser weet dat het gaat om de juiste persoon. In dit kader is het vermelden van de geboortedatum een logische toevoeging aan de naam en woonplaats van de schuldenaar. De vraag is echter of de combinatie van deze laatste twee gegevens niet voldoende is. De toevoeging van geboorteplaats lijkt niet steeds ter zake dienend en daarmee ook bovenmatig. Daarbij moet worden opgemerkt dat art. 24 lid 1 en 2 onder f openbaarmaking van geboortedatum en -plaats enkel vereist indien het postadres beschermd is.

De toegankelijkheid van het huisadres is ook een relevant gegeven voor de vraag of het openbaar maken daarvan een geringe of ernstige(re) inmenging met zich meebrengt.[102] Soms wordt het woonadres niet opgenomen of afgeschermd omdat het onbekend of geheim is. Onder welke omstandigheden een woonadres wordt bestempeld als geheim is onduidelijk; de Raad voor de rechtspraak volgt in deze de indicatie van de Basisregistratie Personen (BRP).[103]

Schuldeisers van de natuurlijk persoon die zich in een WSNP-traject bevindt, zullen hun communicatie over de openstaande schulden en het traject hebben te richten tot de bewindvoerder en niet de saniet zelf, omdat de saniet niet meer bevoegd is om over zijn goederen te beschikken en de bewindvoerder is belast met het beheer en de vereffening van de boedel.[104] Opdat de bewindvoerder die taak naar behoren kan uitoefenen, is ook een postblokkade ingesteld.[105] Schuldeisers hebben zo bezien gedurende het traject geen onmiddellijke behoefte aan het woonadres van de saniet. In veel gevallen zal de schuldeiser bovendien al bekend zijn met het adres van de schuldenaar. In die gevallen is het alsnog openbaar maken ook niet nodig. Het kan wel een relevant gegeven zijn om als zoekingang te worden gebruikt, zie hiervoor Hoofdstuk 5, paragraaf 5.7. Desalniettemin zal het woonadres niet zomaar kunnen worden geschrapt, indien dit ook het postadres van de schuldenaar is. Art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848 vereist immers dat van een natuurlijk persoon ten aanzien van wie een insolventieprocedure is geopend het postadres wordt geopenbaard, tenzij dit beschermd is of de lidstaat gebruikmaakt van de mogelijkheid om de gegevens van natuurlijke personen die niet als zelfstandige een beroep of bedrijf uit oefenen af te

[102] Zie ook Berlee 2022, p. 14.
[103] Interview beheerder CIR, 12 september 2024.
[104] Art. 296 lid 1 onder a en 316 lid 1 onder b Fw.
[105] Art. 287 lid 5 Fw. Zie ook art. 293 lid 2 en 327 jo. 99 Fw.

schermen.[106] In dat laatste geval zal het adres van die natuurlijke personen niet hoeven te worden vermeld.

Hierbij indachtig dat het nemen van een maatregel die leidt tot een beperking van de toegankelijkheid van het woonadres en geboorteplaats en -datum maar beperkt werkt, nu de NAW-gegevens in combinatie met geboorteplaats en -datum ook openbaar worden gemaakt via de Staatscourantpublicatie. Deze zijn echter na verloop van tijd niet meer doorzoekbaar op naam. Dat is anders met betrekking tot het openbaar maken via het CIR van gegevens inzake een lopend WSNP traject. Het openbaar maken van NAW-gegevens van mensen in een WSNP-traject heeft in het verleden al eens geleid tot aantoonbare onwenselijke gevolgen,[107] namelijk het worden benaderd door advocaten die hen zouden willen bijstaan in de aangekondigde WSNP-beëindigingszitting.

De voortgangsverslagen worden niet openbaar gemaakt via het CIR, daarvan kan wel afschrift worden opgevraagd bij de griffie.[108]

7.6.3 (Bulk)verstrekking gegevens

Zie over (bulk)verstrekking van gegevens over schuldsaneringen mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.3.

7.6.4 Toegang tot register in de praktijk

7.6.4.1 Inleiding

Zie over de toegang tot het CIR mutatis mutandis hetgeen in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.1 is opgemerkt over die toegang in verband met het raadplegen van faillissementsgegevens. Zie voor de relevante verificatievragen evenwel paragraaf 7.2.2.

Inzage in gegevens over schuldsaneringen opgenomen in het CIR is gratis. Tegen betaling wordt door de griffie ook in dit geval een uittreksel uit het CIR verstrekt (art. 294a lid 3 Fw). Toegang tot het CIR via het E-justiceportaal is wederom kosteloos.[109]

7.6.4.2 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang?

De decentrale schuldsaneringsregisters als bedoeld in art. 294 Fw en het CIR als bedoeld in art. 294a Fw bestaan naast elkaar. Iedereen heeft kosteloos inzage in de

[106] Art. 24 lid 4 Verordening (EU) 2015/848.
[107] Rb. Noord-Nederland, 3 mei 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1700, *JOR* 2017/281 m.nt. F.C. van der Jagt-Vink.
[108] Art. 318 en 327 jo. 107 Fw.
[109] Zie: https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers?NETHERLANDS&member=1, geraadpleegd op 15 augustus 2024.

decentrale registers en het CIR en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen.[110] Het CIR is via internet te raadplegen via de website CIR. Indien daarvan gebruik wordt gemaakt, kan worden betoogd dat sprake is van gecentraliseerde toegang.[111]

Wordt inzage verkregen via het E-justiceportaal dat is gekoppeld aan het CIR, dan moet men ons inziens ook spreken van gecentraliseerde toegang.

De Webservice CIR is een geheel ander medium, in die zin dat men na registratie automatisch dagelijks updates ontvangt, maar ook die toegang kan worden gekwalificeerd als gecentraliseerde toegang.

7.6.4.3 Toegang tot CIR (WSNP) door anderen dan doelgroep

Zie over de toegang door anderen dan de doelgroep tot gegevens over schuld-saneringen die zijn opgenomen in het CIR mutatis mutandis hetgeen in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.3 is opgemerkt over toegang door anderen tot faillissementsgegevens.

7.6.4.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Persoonsgegevens kunnen onder omstandigheden worden misbruikt. Denk bijvoorbeeld aan identiteitsfraude of aan stalking, nadat via een openbaar register NAW-gegevens zijn achterhaald. Als maatregelen om misbruik van het CIR tegen te gaan, kunnen naar onze mening worden aangemerkt:

- De omstandigheid dat men (combinaties van) gegevens moet invoeren (over de saniet) om toegang te krijgen tot informatie over de saniet, zie paragraaf 6.2.2 hiervoor;
- Bovenstaande geldt ook voor raadpleging via het E-justiceportaal, waarbij bovendien gebruiksvoorwaarden moeten worden geaccepteerd en een CAPTCHA moet worden ingevuld;
- De omstandigheid dat men zich voorafgaand aan het kunnen gebruikmaken van de Webservice CIR moet registreren en algemene voorwaarden inzake het gebruik van het register moet accepteren. Een van die voorwaarden houdt in dat de gegevens in beginsel na beëindiging van het faillissement binnen zes maanden moeten worden vernietigd;[112] of hier gevolg aan wordt gegeven, wordt echter op geen enkele wijze gecontroleerd.
- De omstandigheid dat schuldsaneringsverslagen niet worden gepubliceerd in het CIR op grond van privacyoverwegingen.

[110] Art 294 lid 3 Fw t.a.v. de decentrale registers en art. 294a lid 3 Fw t.a.v. het centrale register.
[111] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 30 augustus 2024.
[112] Zie: https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/registratie, geraadpleegd op 7 augustus 2024.

7.6.4.5 Afschermen (bepaalde) gegevens

Zie over het afschermen van gegevens mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.5 inzake het afschermen van gegevens over faillissementen.

7.6.4.6 Alternatieve verwerkingsprocessen

In deze paragraaf beperken we ons tot alternatieve verwerkingsprocessen op grond van wet- en regelgeving. Wij bespreken de alternatieve verwerkingsprocessen, omdat deze de subsidiariteit van de openbaarheid en toegankelijkheid van persoonsgegevens via het CIR kunnen beïnvloeden.

Vooreerst wordt nogmaals gewezen op de decentrale registers, die dezelfde gegevens bevatten als het CIR én daarnaast bovendien aanvullende gegevens. Een ieder kan inzage hebben in en uittreksels verkrijgen uit die registers, zie art. 294 Fw en het Besluit register schuldsaneringsregeling.[113]

Diverse in het openbare CIR opgenomen gegevens worden ingevolge de wet ook via de Nederlandsche Staatscourant gepubliceerd. Art. 293 lid 1 Fw bepaalt dat de griffier van de rechtbank van de uitspraak tot de toepassing van de schuldsaneringsregeling, van de naam, de woonplaats en het beroep van de schuldenaar, van de naam van de rechter-commissaris, van de naam en de woonplaats of het kantoor van de bewindvoerder alsmede van de dagen, uur en plaats bedoeld in art. 289 Fw (inzake de verificatievergadering), onverwijld aankondiging doet in de Staatscourant. Uit het voorgaande moge volgen dat deze gegevens, behalve het beroep van de schuldenaar (tenzij hij zelfstandig een onderneming drijft, waarvan uit de handelsnaam het beroep of bedrijf kan worden afgeleid) en de woonplaats (en soms het kantoor) van de bewindvoerder, in het CIR worden opgenomen.[114]

Art. 329 lid 6 Fw bepaalt voorts dat de bewindvoerder van de nederlegging van het ontwerpakkoord ter griffie en, indien van toepassing, van de dag die ex art. 329 lid 5 Fw voor de verificatievergadering is bepaald, onverwijld schriftelijk kennis geeft aan alle bekende schuldeisers. Indien art. 329 lid 5 Fw van toepassing is, doet de bewindvoerder tevens onverwijld aankondiging in de Staatscourant van de nederlegging en van de dag bedoeld in dat lid. Deze informatie over de te houden verificatievergadering wordt in het CIR opgenomen, zie paragraaf 7.2.1 hiervoor en Bijlage XVI.[115] Daartoe bestaat overigens geen nationale of Europeesrechtelijke grondslag.

Art. 340 lid 1 Fw bepaalt dat de toepassing van de schuldsaneringsregeling van rechtswege eindigt zodra de homologatie in kracht van gewijsde is gegaan en dat de

[113] *Stb.* 1998, 478. Dit besluit is aangepast door het Aanpassingsbesluit vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, *Stb.* 2016, 293.
[114] Zie ook art. 294a jo. 294 lid 1 Fw en 24 lid 2 Verordening 2015/848.
[115] Zie ook: B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 329 Fw, aant. 6.6.

bewindvoerder van de beëindiging aankondiging doet in de Staatscourant. En in art. 350 lid 6 Fw is opgenomen dat van de tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling ingevolge dat artikel door de bewindvoerder[116] aankondiging wordt gedaan in de Staatscourant of, indien art. 350 lid 5 Fw toepassing vindt en er een faillissement op de beëindiging volgt, door de curator in de publicatie bedoeld in artikel 14 lid 3 Fw (*de facto* betekent dit laatste dat de griffier een uittreksel van het vonnis tot faillietverklaring in de Staatscourant plaatst[117]). Ook moet de bewindvoerder in voorkomend geval van de in art. 349a Fw bedoelde voorgenomen beëindigingszitting mededeling doen in de Staatcourant (art. 352 lid 3 Fw). Eveneens wordt van een voortijdige beëindigingszitting ex art. 354a Fw mededeling gedaan in de Staatscourant, alsook van de beëindiging zelf (art. 354a lid 4 en 356 lid 2 Fw) en van uitspraken tot ontneming van de schone lei vanwege achteraf gebleken kwade trouw (art. 358a lid 5 Fw). Waar het openbaarmaking van de beëindiging van de schuldsaneringsregeling in de Staatscourant betreft, geldt dat openbaarmaking daarvan ook geschiedt via het CIR, zie art. 294a lid 1 jo. 294 lid 1 onder a, f, g Fw en indien het een hoofdinsolventieprocedure betreft art. 294a lid 1 jo. 294 lid 1, onder h Fw jo. art. 24 lid 2 onder i Verordening 2015/848. Ook van de ingevolge art. 352 lid 2 en 354a lid 4 Fw in de Staatscourant geopenbaarde informatie wordt een vermelding in het CIR opgenomen, alhoewel daartoe geen concrete wettelijke grondslag bestaat.[118]

Via de Raad voor de rechtspraak werd bovendien vernomen dat in principe van alle publicaties[119] die zijn opgenomen in het CIR melding wordt gemaakt in de Staatscourant, maar dat *niet via de Staatcourant, doch wel via het CIR* melding wordt gemaakt van de aflegging van rekening en verantwoording door de bewindvoerder en van de vervanging van de rechter-commissaris.[120]

Ook hier kan worden gewezen op art. 286 Fw dat bepaalt dat het verzoekschrift met bijlagen ter griffie van de rechtbank wordt neergelegd en vanaf de uitspraak tot de toepassing van de schuldsaneringsregeling ter kosteloze inzage ligt van een ieder. De neerlegging geschiedt kosteloos. Afschriften kunnen tegen betaling van een kostenvergoeding worden verkregen, art. 327 jo. 107 Fw. Daarbij wordt gewezen op een advies van de Klachtenadviescommissie WSNP, waaruit volgt, indien een belanghebbende verzoekt om toezending van het verzoekschrift met bijlagen, rechtbanken over het algemeen niet alle bijlagen bij een verzoekschrift meesturen, omdat delen ervan privacygevoelige informatie bevatten. Een secretaris van de

[116] In de praktijk doet de griffier de aankondiging in de Staatscourant, zie B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 350 Fw, aant. 10.
[117] Idem.
[118] B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 352 Fw, aant. 8; B.J. Engberts, GS Faillissementswet, art. 354a Fw, aant. 9.
[119] Zie Bijlage XVI voor voorbeelden van publicaties die worden opgenomen.
[120] Aanvullende antwoorden beheerder CIR, mail van 16 september 2024, 11:54 uur.

rechtbank Amsterdam had in die zaak bovendien verklaard dat, in het uitzonderlijke geval dat schuldeisers een kopie ontvangen van het verzoekschrift, er kritisch wordt gekeken naar de bijlagen. Bijlagen die te persoonlijk zijn en niet voor iedereen van belang zijn, worden niet automatisch meegezonden.[121] Ook wordt gewezen op Rb. Breda 14 maart 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BV8822, waarin deze rechtbank overwoog dat een schuldeiser formeel geen recht heeft op een afschrift van het proces-verbaal van de toelatingszitting, maar dat zij aanleiding zag om af te wijken van dat uitgangspunt, zodat het proces-verbaal van de toelatingszitting aan de schuldeiser werd verstrekt.

Verder worden via de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen zogenoemde daglijsten met insolventiepublicaties gepubliceerd per rechtbank.[122] Daarop staan niet alle publicaties inzake insolventies vermeld.[123] De getoonde gegevens gaan tot een maand terug in de tijd en betreffen de bekendmakingen die dagelijks worden gepubliceerd in de Staatcourant.[124]

Bovendien zijn er diverse zogenoemde preferente afnemers die insolventiegegevens verkrijgen door middel van levering via een File Transfer Protocol (FTP). Daartoe worden op afgesproken momenten alle gegevens geleverd waarop de afnemer zich heeft geabonneerd. Die gegevens worden geplaatst in een directory op een beveiligde FTP-server van Rechtspraak.nl, die voor de afnemer toegankelijk is. De afnemer kan zich vervolgens bij die directory aanmelden en de betrokken gegevens ophalen.[125] Enkele van deze preferente afnemers hebben ook toegang tot extra gegevens, zoals het BSN van een natuurlijk persoon en/of tot geheime adressen.[126]

Via de griffie kan voorts kosteloos inzage worden verkregen in door de bewindvoerder ter griffie van de rechtbank neergelegde voortgangsverslagen, zie art. 318 lid 1 Fw. Vertrouwelijk informatie, zoals medische informatie over de saniet,[127] moet evenwel

[121] Klachtenadviescommissie Wsnp, Adviesnummer: 2019-01, ov. 5.6-5.7. Dit werkwijze lijkt daarmee in overeenstemming met recente jurisprudentie van het Hof van Justitie, zie HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23 (*Agentsia po vpisvaniyata*).
[122] Genoemde website laatstelijk geraadpleegd op 18 september 2024.
[123] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 15 en https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen, laatstelijk geraadpleegd op 11 november 2024.
[124] Interview beheerder CIR, 12 september 2024 en https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen, laatstelijk geraadpleegd op 11 november 2024.
[125] Memo inzake digitale dataleverantie gericht aan de Raad voor de rechtspraak van 6 februari 2006.
[126] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 19.
[127] Zie bijv. Klachtenadviescommissie WSNP, 3 april 2019, adviesnummer 2019-03 te raadplegen via https://www.bureauwsnp.nl/publish/pages/4930/advies-geanonimiseerd-2019-03.pdf, laatstelijk geraadpleegd op 20 februari 2025.

door de bewindvoerder in een afzonderlijke brief aan de rechter-commissaris worden gemeld, met de vermelding 'vertrouwelijk' in de kop van de brief.[128]

In het handelsregister worden ingevolge art. 39 Handelsregisterbesluit 2008 voor zover van belang bovendien opgenomen:

- de rechterlijke uitspraak houdende het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen betreffende degene die als eigenaar van een onderneming, als vennoot of als lid van een rederij in het handelsregister is ingeschreven;
- de vernietiging van een zodanige uitspraak;
- het einde van de toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen;
- de naam en het adres van de rechter-commissaris en de bewindvoerder.

De griffier doet van genoemde gegevens opgave ter inschrijving, zie art. 6 lid 2, onder e Handelsregisterbesluit 2008. Het handelsregister is een openbaar register. Daarin opgenomen gegevens kunnen, uitzonderingen daargelaten, door een ieder worden ingezien (art. 21 e.v. Hrgw 2007 en art. 51 Hrgb 2008).

Tot slot zijn de gegevens die in het CIR zijn opgenomen via het intranet van de rechtspraak voor alle rechtspraakmedewerkers toegankelijk, ook na de zesmaanden-termijn die geldt voor het openbare CIR. Hoewel beoogd is dat medewerkers tot tien jaren na het einde van de insolventie de gegevens zouden moeten kunnen raadplegen, zijn de gegevens voor hen in de praktijk voor onbepaalde tijd raadpleegbaar.[129]

7.7 Conclusie

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de openbaarheid van het register voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Dit is echter niet over de hele breedte zo. Een aantal aspecten verdient nadere aandacht.

Een belangrijk knelpunt betreft de publicatie van bepaalde persoonsgegevens waarvoor de wettelijke grondslag ontbreekt, zie ook hierna. Daarnaast zijn er gegevens die, in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking, als niet ter zake dienend en daarmee als bovenmatig moeten worden beschouwd.

[128] Par. 2.1 onder c en 2.3 onder d van de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, versie 1 juli 2023.
[129] Raad voor de rechtspraak, Presentatie 'Bewaartermijnen en regelgeving voor gegevens in het insolventieregister', november 2023, sheet 18; Interview beheerder CIR, 12 september 2024.

In het bijzonder vraagt de openbaarmaking van de geboorteplaats en het woonadres van de schuldenaar om heroverweging. Hoewel de registratie van deze gegevens mogelijk noodzakelijk is voor gebruik als zoekingang en verificatiemiddel, geldt dit niet voor de huidige praktijk waarbij deze informatie steeds wordt getoond bij raadpleging van het register. Voor de openbaarmaking daarvan lijkt geen noodzaak te bestaan.

Een ander punt van aandacht betreft de reikwijdte van de openbaarheid, in het bijzonder in relatie tot de publicatie van veel informatie in zowel de Staatscourant als op Rechtspraak.nl. De meerwaarde van deze dubbele publicatie is onduidelijk, vooral omdat Rechtspraak.nl dezelfde informatie vaak toegankelijker presenteert. Dit roept vragen op over de subsidiariteit van parallelle publicatie. Een nadere analyse van de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren is daarom gewenst, met bijzondere aandacht voor gevallen van schuldsanering.

Tot slot wordt erop gewezen dat ten aanzien van *natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen* en op wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is, in het register de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen in de Faillissementswet en Verordening (EU) 2015/848:

1. Geboortedatum- en plaats, tenzij het postadres geheim is;[130]
2. Woonadres, tenzij dit ook het postadres is;[131]
3. Adres bewindvoerder dat geen postadres is;
4. Telefoonnummer bewindvoerder;
5. Toezichtzaaknummer, waarbij wordt aangenomen dat het insolventienummer kwalificeert als zaaknummer als bedoeld in art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848;
6. Publicaties:[132]
    a. Rectificatie;
    b. Vervanging bewindvoerder;
    c. Verificatievergadering;
    d. Verificatievergadering en akkoordbehandeling;

[130] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[131] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[132] Zie Bijlage XVI. Deze lijst is hier als uitgangpunt genomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat in die lijst ten aanzien van schuldsaneringen diverse publicaties worden onderscheiden die óf nog uitgaan van de mogelijkheid tot het verlenen van een voorlopige schuldsanering óf die nog uitgaan van een saneringsplan in het kader van de schuldsanering. Zowel de voorlopige verlening van de schuldsanering als het saneringsplan zijn echter uit de regeling geschrapt. In plaats van de voorlopige verlening bestaat nu de mogelijkheid om voorlopige voorzieningen te vragen, zie art. 287 lid 4 Fw. De publicaties die rekening houden met deze beide elementen worden daarom hierna buiten beschouwing gelaten. Ook wordt de publicatie 'schuldsanering is volgens onze administratie voor 2005 beëindigd, en daarom niet in het Centraal InsolventieRegister geregistreerd' buiten beschouwing gelaten.

e. Verificatievergadering en zitting beëindiging
f. Verificatievergadering, zitting beëindiging en neerlegging slotuitdelingslijst;
g. Akkoordbehandeling;
h. Beëindigingszitting;
i. Beëindigingszitting en neerlegging slotuitdelingslijst;
j. Vergadering van schuldeisers;
k. Neerlegging tussentijdse uitdelingslijst;
l. Neerlegging slotuitdelingslijst;[133]
m. Ontneming schone lei in schuldsanering
n. pro forma verificatievergadering;[134]
o. pro forma verificatievergadering en akkoordbehandeling;
p. pro forma verificatievergadering en zitting beëindiging;
q. pro forma verificatievergadering en zitting beëindiging en neerlegging slotuitdelingslijst;
r. Aflegging rekening en verantwoording door de bewindvoerder;
s. Vervanging rechtercommissaris;
t. Schuldsanering overgedragen van een andere rechtbank;
u. Verlenging postblokkade;
v. Adreswijziging in verband met blokkade;
w. Tussentijdse intrekking postblokkade;
x. Schuldsanering overgedragen aan andere rechtbank;
y. Schuldsanering onterecht ingevoerd.

Bij deze lijst moet een aantal opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste menen wij dat de publicaties inzake de omzetting van een faillissement in een schuldsanering kan worden gebracht onder de noemer 'opening van de insolventieprocedure', vgl. art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848. Ten tweede is onduidelijk of onder het uittreksel van de beslissing waarbij de schuldsaneringsregeling van toepassing is verklaard[135] ook kan worden begrepen de in de betreffende uitspraak opgenomen dag, uur en plaats van de verificatievergadering en eventueel de akkoordbehandeling als bedoeld in art. 289 lid 1 (en 329 lid 5) Fw. Dit ligt volgens ons wel voor de hand. Ten derde menen wij dat rectificaties kunnen worden gebracht onder oorspronkelijke grondslag, tenzij het de situatie betreft hiervoor onder 6, sub y genoemd.

Ten aanzien van *natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen* en op wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is, worden in het register de

[133] Opgemerkt wordt dat derhalve niet wordt aangenomen dat die neerlegging kan worden gebracht onder art. 294 lid 1 onder e Fw.
[134] Let erop dat in het Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken 2024 (par. 4.1.5.2 onder b) is bepaald dat in het CIR melding ervan wordt gedaan dat de verificatievergadering pro forma wordt gehouden (zie hoofdtekst, opsomming 6n-6q).
[135] Zie art. 294a lid 1 jo. 294 lid 1 onder a Fw.

volgende gegevens getoond, zonder dat daarvoor een concrete grondslag valt aan te wijzen in de Faillissementswet en Verordening (EU) 2015/848:

- Geboortedatum- en plaats, tenzij het postadres geheim is;[136]
- Woonadres, tenzij dit ook het postadres is;[137]
- Handelsnaam/ -namen;
- Adres bewindvoerder dat geen postadres is;
- Telefoonnummer bewindvoerder;
- Toezichtzaaknummer, waarbij wordt aangenomen dat het insolventienummer kwalificeert als zaaknummer als bedoeld in art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848;
- Publicaties, zie mutatis mutandis hetgeen hiervoor aangegeven ten aanzien van natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen.

Kortom, voor de verwerking van persoonsgegevens waarvoor wel een grondslag bestaat en die een doelstelling van algemeen belang dient, zijn er geen verdere aanwijzingen die tot een andere conclusie leiden dan dat de openbaarheid van het register grotendeels in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht. Desalniettemin zou een gerichte aanpak van geconstateerde knelpunten – kort gezegd: het ontbreken van grondslagen en het bestaan van vragen omtrent de publicatie van het volledige woonadres – de overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht kunnen bewerkstelligen danwel versterken.

[136] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.
[137] Zie art. 24 lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848.

Hoofdstuk 8 – Centraal Insolventie Register – WHOA

8.1 Inleiding

Per 1 januari 2021 is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (hierna: WHOA) in werking getreden.[1] Middels die wet is een nieuwe akkoordprocedure ingevoegd in de Faillissementswet. De WHOA maakt onderscheid tussen een besloten en een openbare akkoordprocedure buiten faillissement.[2] Indien sprake is van een besloten akkoord-procedure, wordt het traject in stilte doorlopen en wordt er niets over gepubliceerd in het CIR.[3] Voor welke akkoordprocedure is gekozen, moet bekend worden gemaakt als de rechter voor het eerst wordt aangezocht.[4] De eerste beslissing die de rechter neemt in het kader van de totstandbrenging van het akkoord, markeert de opening van de openbare WHOA-akkoordprocedure.[5]

De openbare WHOA-akkoordprocedure is een insolventieprocedure als bedoeld in art. 2 aanhef, onder 4 en bijlage A van Verordening (EU) 2015/848. Voor deze akkoord-procedure gelden daarom de in die verordening opgenomen regels, waaronder art. 24 inzake openbaarmaking van bepaalde gegevens betreffende insolventieprocedures. Daartoe bepaalt art. 370 lid 4 Fw:

> Biedt de schuldenaar het akkoord aan in het kader van een openbare akkoord-procedure buiten faillissement, dan verzoekt hij zodra de rechter voor het eerst een beslissing heeft genomen op basis van deze afdeling, de griffier van de rechtbank Den Haag onverwijld in het register, bedoeld in de artikelen 19 en 19a, en in de Staatscourant melding te maken van de gegevens, bedoeld in artikel 24 van de in artikel 5, derde lid, genoemde verordening.[6]

De bedoelde gegevens worden derhalve opgenomen in het CIR, nu dat het register is bedoeld in de art. 19 en 19a Fw.

8.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

In deze paragraaf wordt een overzicht van de verschillende (persoons)gegevens gegeven die inzake openbare WHOA-akkoordprocedures via het CIR openbaar worden gemaakt. Ook wordt stilgestaan bij de verschillende manieren waarop de gegevens geopenbaard worden.

---

[1] *Stb.* 2020, 414 en *Stb.* 2020, 415.
[2] Art. 369 lid 6 Fw.
[3] Vgl. art. 369 lid 9 Fw.
[4] Zie art. 371 lid 2 en art. 383 lid 3 Fw en *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 39.
[5] *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 37 en 54. En vgl. art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848.
[6] Zie ook art. 371 lid 2, laatste zin Fw. De genoemde verordening is Verordening (EU) 2015/848.

8.2.1 Overzicht van de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt

De WHOA ziet – kort gezegd – op schuldenaren die een onderneming drijven.[7] Voor het onderhavige onderzoek is van belang dat daaronder ook natuurlijke personen, die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, kunnen zijn begrepen. Ten tijde van de uitvoering van onderhavig onderzoek zijn via het CIR gegevens over zestien (groeps-) akkoordprocedures gepubliceerd.[8] Het betreft steeds besloten of naamloze vennootschappen. Hieronder kan daarom enkel een overzicht worden opgenomen van gegevens die worden gepubliceerd over openbare WHOA-akkoordprocedures die betrekking hebben op dit type vennootschappen.

Gepubliceerd worden in voorkomend geval in beginsel:[9]

- Naam van de schuldenaar
- Vestigings-/kantooradres schuldenaar, tenzij geheim[10]
- Postadres schuldenaar
- KVK-nummer van de schuldenaar
- Plaats statutaire zetel
- Datum deponering startverklaring (zie art. 370 lid 3 Fw)
- Naam betrokken rechtbank
- Post- en/of mailadres rechtbank
- Type insolventieprocedure
- Zaak-/rekestnummer
- Insolventienummer
- In voorkomend geval: naam observator[11]
    - (Post)adres observator
    - Telefoonnummer observator
- Mededelingen over op bepaalde datum binnengekomen/afgehandelde verzoeken, waaronder
    - Verzoek tot afkondigen/verlengen afkoelingsperiode (art. 376 Fw)
    - Verzoek tot homologatie van het akkoord (art. 383 Fw)
    - Verzoek aanstellen herstructureringsdeskundige (art. 371 Fw)
    - Verzoek tot verlenen machtiging ex art. 42a Fw
- Mededeling intrekking verzoek tot homologatie
- Mededeling benoeming deskundige, inclusief voorletters en achternaam van deskundige

[7] Zie voor uitzonderingen art. 369 lid 1 Fw.
[8] Zie https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.
[9] Niet steeds worden alle genoemde gegevens gepubliceerd. Ten aanzien van McDermott International Holdings BV en Lealand Finance Company BV zijn bijvoorbeeld geen KVK-nummers en adresgegevens opgenomen. Het CIR is voor wat betreft WHOA-publicaties laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.
[10] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[11] Zie art. 380 Fw. De observator heeft tot taak toezicht te houden op de totstandkoming van het akkoord en daarbij oog te hebben voor de belangen van de gezamenlijke schuldeisers.

8.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt

Op de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/ is een link 'Bekijk de WHOA-publicaties' beschikbaar.[12] Door op die link te klikken, kan men een lijst met WHOA-publicaties raadplegen.

De lijst heeft de vorm van een uitklapmenu. Indien men op de naam van de schuldenaar klikt, klapt het menu open en verschijnen de in de vorige paragraaf genoemde gegevens voor zover op de schuldenaar van toepassing. Soms in verhalende vorm, soms in de vorm van een opsomming.

Gegevens over openbare WHOA-procedures zijn niet te raadplegen via de Webservice CIR.[13] Evenmin kunnen via het E-justiceportaal[14] gegevens worden gevonden van rechtspersonen die in een WHOA-procedure betrokken zijn (geweest) en over wie via Rechtspraak.nl wel informatie is te vinden in het CIR.[15]

Het CIR is in beginsel wel telefonisch te raadplegen door contact op te nemen met de griffie.[16]

8.3 Grondslag voor openbaarheid

In deze paragraaf wordt de grondslag voor het openbaren van de hiervoor in paragraaf 8.2.1 genoemde persoonsgegevens besproken.

8.3.1 De wettelijke grondslag van de openbaarheid van het CIR

Zodra de rechter voor het eerst een beslissing heeft genomen op basis van de WHOA-regeling, verzoekt de schuldenaar, die een akkoord aanbiedt in het kader van een openbare akkoordprocedure, ingevolge art. 370 lid 4 Fw de griffier van de rechtbank Den Haag om in het CIR en in de Staatscourant onverwijld melding te maken van de gegevens, bedoeld in art. 24 Verordening (EU) 2015/848. Hierbij wordt opgemerkt dat anders dan in art. 19 lid 1, 222a lid 1 en 294 lid 1 Fw niet expliciet wordt verwezen naar art. 24 *lid 2* Verordening 2015/848, maar naar art. 24 als zodanig. Art. 24 *lid 2* Verordening 2015/848 bevat de verplicht door lidstaten in een of meer elektronische[17] registers te openbaren gegevens. Daarnaast kan een lidstaat openbaarmaking van

[12] Laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.
[13] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[14] https://ejustice.europa.eu/246/NL/bankruptcy_amp_insolvency_registers__search_for_insolvent_debtors_in_the_eu
[15] Geraadpleegd op 9 september 2024. Na te hebben gekozen voor het EU-land 'Nederland ' is gezocht op naam en/of KVK-nummer van Jurlights BV, Amero Compressoren BV respectievelijk InterCement Financial Operations BV, dit via de algemene zoekfunctie (invullen naam en identificatienummer).
[16] B. Wessels*, Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018/1496. Vgl. ook: *Kamerstukken II* 2016/17, 34 740, nr. 3, p. 2.
[17] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.

additionele informatie voorschrijven.[18] Ten aanzien van WHOA-akkoordprocedures is dit laatste nog niet gebeurd.

Wordt door een schuldenaar, aandeelhouder, ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging overeenkomstig art. 371 Fw om aanstelling van een herstructureringsdeskundige[19] verzocht, dan is art. 370 lid 4 Fw van overeenkomstige toepassing indien voor een openbare akkoordprocedure wordt gekozen, met dien verstande dat het in art. 370 lid 4 Fw bedoelde verzoek in dat geval kan worden gedaan door de herstructureringsdeskundige of de schuldenaar.[20]

Art. 370 lid 4 Fw is sinds de invoering op 1 januari 2021 eenmaal gewijzigd. Het betreft een wijziging van technische aard.[21]

Art. 370 lid 4 Fw zegt niets over wie de gegevens die over openbare WHOA-akkoordprocedures worden geopenbaard, kunnen raadplegen. Omdat in genoemd artikellid wordt aangesloten bij de art. 19 en 19a Fw, kan ons inziens worden aangenomen dat art. 19 lid 3 Fw hier van overeenkomstige toepassing moet worden geacht en dat derhalve een ieder kosteloos inzage in het register kan hebben en tegen betaling een uittreksel daaruit kan verkrijgen, zie art. 19 lid 3 Fw.

Art. 24 Verordening (EU) 2015/848 werkt bovendien rechtstreeks.[22] Op grond van lid 1 en lid 2 van dit artikel moet, zoals al aangegeven, een aantal nader genoemde gegevens over insolventieprocedures verplicht worden gepubliceerd in een elektronisch[23] openbaar register.

Dat voor Nederland het CIR het aangewezen register is, waarmee Nederland beoogt te voldoen aan de verplichtingen uit art. 24 Verordening (EU) 2015/848, kan worden afgeleid uit de wetsgeschiedenis betreffende de uitvoeringswet waarmee de Nederlandse wetgeving in overeenstemming is gebracht met die Verordening.[24]

[18] Art. 24 lid 3 Verordening (EU) 2015/848.
[19] De herstructureringsdeskundige kan aan de schuldeisers en aandeelhouders van een schuldenaar, of een aantal van hen, een WHOA-akkoord kan aanbieden, zie art. 371 lid 1 Fw.
[20] Art. 371 lid 2 Fw.
[21] *Kamerstukken II* 2021/22, 36040, nr. 3, p. 74. Het oorspronkelijke artikellid bepaalde dat de genoemde gegevens moeten worden opgenomen in 'in de registers, bedoeld in de artikelen 19 en 19a, en in de Staatscourant'. Met de Implementatiewet richtlijn herstructurering en insolventie is dit gewijzigd in 'het register, bedoeld in de artikelen 19 en 19a, en in de Staatscourant', *Stb.* 2022, 491 en Stb. 2022, 492. Dit betrof een wijziging van technische aard, want de artikelen zien op een en hetzelfde register: het CIR.
[22] Art. 288 VWEU.
[23] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.
[24] Dat voor Nederland het CIR het beoogde register is, valt af te leiden uit *Kamerstukken II* 2016/17, 34729, nr. 3, p. 9 en p. 16 (transponeringstabel).

8.3.2 Welke gegevens worden ingevolge de wettelijke grondslag of andere regelgeving geopenbaard?

In paragraaf 8.2.1 is weergegeven welke gegevens er via het CIR worden geopenbaard over rechtspersonen ten aanzien waarvan door de rechtbank een beslissing is genomen in een openbare WHOA-akkoordprocedure. Let op: het betreft dus niet alle WHOA-akkoordprocedures; ook niet alle lopende WHOA-akkoordtrajecten ten aanzien waarvan openbaarheid is beoogd, omdat die trajecten kunnen zijn gestart zonder dat de rechtbank is aangezocht en een beslissing heeft genomen.[25]

In de onderhavige paragraaf wordt uiteengezet welke gegevens ingevolge de wettelijke grondslag(en) moeten worden opgenomen in het openbare CIR. Art. 370 lid 4 Fw verwijst daartoe naar art. 24 Verordening (EU) 2015/848; welk artikel overigens ook rechtstreeks werkt ten aanzien van binnen de reikwijdte van die verordening vallende insolventieprocedures.[26] In lid 2 van genoemd artikel zijn de verplicht te publiceren gegevens opgesomd. In andere artikelleden worden geen specifieke gegevens genoemd.

Art. 24 lid 2 Verordening (EU) 2015/848 noemt:

- de datum van de opening van de insolventieprocedure;
- de rechter die de insolventieprocedure opent en, in voorkomend geval, het nummer van de zaak;
- het type insolventieprocedure, en, indien van toepassing, enig relevant subtype (openbare WHOA-akkoordprocedure);
- of de bevoegdheid tot opening van de procedure is gebaseerd op art. 3 lid 1, lid 2 of lid 4 Verordening (EU) 2015/848;
- in het geval dat de schuldenaar een vennootschap of een rechtspersoon is, de naam, het registratienummer, de statutaire zetel of, indien verschillend, het postadres van de schuldenaar;
- in het geval dat de schuldenaar een natuurlijke persoon is die al dan niet als zelfstandige een bedrijfs- of beroepsactiviteit uitoefent, zijn naam, eventuele registratienummer en postadres of, indien het adres beschermd is, zijn plaats en datum van geboorte;[27]
- de naam en het post- of e-mailadres van de insolventiefunctionaris die in de procedure is aangewezen, indien van toepassing;[28]

[25] Vgl. art. 370 lid 4 Fw.
[26] Art. 288 VWEU.
[27] Zoals al aangegeven moet een WHOA-schuldenaar een onderneming drijven, zie art. 369 lid 1 Fw.
[28] In principe hoeft in het kader van een WHOA-akkoordprocedure geen insolventiefunctionaris te worden aangewezen. Dit kan wel; er kan een herstructureringsdeskundige of observator worden aangewezen, zie art. 371 respectievelijk 380 Fw en art. 2 lid 5 jo. bijlage B van Verordening (EU) 2015/848.

- de uiterste termijn voor het indienen van schuldvorderingen, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn, indien van toepassing, hetgeen in geval van een WHOA-akkoordprocedure niet het geval is;
- de datum van de beëindiging van de hoofdinsolventieprocedure, indien van toepassing;
- de rechter bij wie en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de beslissing tot opening van de insolventieprocedure moet worden aangevochten overeenkomstig art. 5 Verordening (EU) 2015/848, of een verwijzing naar de criteria voor de berekening van die termijn.[29]

Uit deze opsomming volgt dat in de praktijk niet alle genoemde gegevens zijn opgenomen op de lijst met geopenbaarde gegevens over openbare WHOA-akkoord-procedures. Zo ontbreekt bijvoorbeeld steeds het antwoord op de vraag of de bevoegdheid tot opening van de procedure is gebaseerd op art. 3 lid 1, lid 2 of lid 4 Verordening (EU) 2015/848 en staan de gegevens van de herstructureringsdeskundige die in voorkomend geval is aangewezen niet vermeld (vgl. art. 24 lid 2, onder g en art. 2 lid 5 jo. bijlage B van Verordening (EU) 2015/848).[30]

8.3.3 Invloed van (voorlopers van de) AVG

De WHOA is een vrij nieuwe regeling, jonger dan de AVG. Voorlopers van de AVG zijn daarom als zodanig weinig relevant. In de WHOA wordt geen concrete aandacht besteed aan gegevensbescherming.

8.4 Doelstelling van de wet

8.4.1 Wettelijke omschrijving van het doel van het CIR

Het doel van openbaarmaking van (persoons-)gegevens over openbare WHOA-akkoordprocedures via het CIR is niet in de wet opgenomen en komt ook niet duidelijk in de wetsgeschiedenis naar voren. Aan openbaarmaking van die gegevens wordt enkel aandacht besteed in het kader van de uitleg van het verschil tussen openbare en besloten WHOA-akkoordprocedures. Dienaangaande wordt opgemerkt dat bij de openbare WHOA-akkoordprocedure aan het traject juist wel publiciteit wordt gegeven door een kennisgeving in het insolventieregister (art. 370 lid 4 Fw), dit in tegenstelling

[29] Zie echter art. 369 lid 10 Fw: 'Tegen de beslissingen van de rechtbank in het kader van deze afdeling staat geen rechtsmiddel open, tenzij anders is bepaald.' Zie ook: Hof Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:721. Zie ten aanzien van de uitzonderingen op voornoemde hoofdregel dat geen rechtsmiddel openstaat: *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 17-18.

[30] Zie ten aanzien van het ontbreken van gegevens van de herstructureringsdeskundige bijvoorbeeld de geopenbaarde gegevens over de akkoordprocedure aangaande ADO Den Haag NV. Zie daartoe Rb. Den Haag 25 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5316, waarbij de rechtbank een herstructureringsdeskundige heeft benoemd in deze zaak. In de beschikking zijn wel de naam en correspondentie- en bezoekadresgegevens van de herstructureringsdeskundige opgenomen.

tot hetgeen het geval is bij een besloten WHOA-akkoordprocedure.[31] Waar in art. 370 lid 4 Fw wordt aangehaakt bij art. 19 en 19a Fw kan mogelijk ook bij de doelstelling van die artikelen, te weten: bescherming van potentiële schuldeisers, worden aangehaakt. Zie daartoe Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen.

Zie over het doel van het in een openbaar register opnemen van de gegevens overeenkomstig art. 24 Verordening (EU) 2015/848 eveneens Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen.

8.4.2 Betreft het een erkende doelstelling van algemeen belang?

Voor zover kan worden aangehaakt bij de doelstelling van art. 19 en 19a Fw, wordt verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2 inzake openbaarmaking van gegevens over faillissementen. Voor zover het de doelstelling van art. 24 verordening (EU) 2015/848 betreft wordt naar dezelfde paragraaf verwezen.

8.4.3 Openbaarheid en het doel

Zie over de verhouding tussen openbaarheid en het doel 'bescherming van potentiële schuldeisers': Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.1. Zie diezelfde paragraaf voor de verhouding tussen openbaarheid en de met art. 24 Verordening (EU) 2015/848 nagestreefde doelen.

8.4.3.1 Beoogde doelgroep voor derdenwerking van in het CIR over openbare WHOA-akkoordprocedures opgenomen rechtsfeiten

Als kan worden aangehaakt bij de doelstelling van art. 19 en 19a Fw, bestaat de beoogde doelgroep van de openbaar te raadplegen informatie volgens de Nederlandse wetgever uit een ieder die voornemens is krediet te verstrekken.[32] De Europese wetgever ziet als beoogde doelgroep (potentiële[33]) schuldeisers en rechters.[34]

---

[31] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 249, nr. 3, p. 6 en 31.

[32] G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 337. En vgl. ook art. 19 lid 3 Fw: 'De griffier is verplicht *aan ieder* kosteloze inzage van het centrale register en tegen betaling een uittreksel daaruit te verstrekken.' Cursivering, MR.

[33] Waar in de overwegingen (ov. 75) wordt gerefereerd aan het 'in het belang van het economisch verkeer' grensoverschrijdend bekend maken van informatie over de opening van insolventieprocedures, lijkt te worden gedoeld op het hebben van vertrouwen in de wederpartij en daarmee mede op schuldeisers die nader krediet willen verstrekken en *potentiële* schuldeisers, omdat anders het economisch verkeer er weinig baat bij zou hebben.

[34] Ov. 76 bij Verordening (EU) 2015/848.

8.5 Subsidiariteit van de openbaarheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de beoogde doelstelling van algemeen belang niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die minder inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokkenen. Daartoe wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden voor toegang tot (informatie die is opgenomen in) het CIR, waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventueel te treffen privacybeschermende maatregelen. Afgesloten wordt met een korte conclusie.

8.5.1 Toegang tot (informatie opgenomen in) het CIR (WHOA)

De informatie die in het CIR is opgenomen over openbare WHOA-akkoordprocedures, is niet enkel openbaar voor de beoogde doelgroep en regelmatig evenmin enkel via het CIR te achterhalen. De toegang tot het CIR is namelijk niet tot de beoogde doelgroep beperkt. Een ieder kan het CIR via internet raadplegen, ook indien hij of zij geen rechter of schuldeiser van de schuldenaar is en evenmin voornemens is krediet aan de schuldenaar te verstrekken. Bovendien wordt hiervan ook melding gemaakt in de Staatcourant[35] en is het streven van de rechtspraak om zoveel mogelijk uitspraken inzake de WHOA te publiceren,[36] zodat bepaalde informatie ook nog langs de weg van rechtspraak.nl > uitspraken zoeken te achterhalen is. Die uitspraken worden namelijk niet altijd volledig geanonimiseerd gepubliceerd.[37]

8.5.2 Conclusie ten aanzien van de subsidiariteit

In verhouding tot de informatie die over andere insolventieprocedures wordt geopenbaard, is de informatie die over WHOA-procedures wordt geopenbaard summier te noemen. (Persoons-)gegevens worden relatief beperkt opgenomen; namen, mail-/kantooradressen en soms het telefoonnummer van observatoren worden opgenomen en de naam en het postadres van een deskundige zijn geopenbaard via het CIR. De naam van de deskundige is ook opgenomen in de gepubliceerde uitspraak van de betrokken rechtbank dienaangaande.[38] Wat opvalt is dat ook hier art. 370 lid 4 jo. art. 24 Verordening (EU) 2015/848 niet steeds strikt wordt gevolgd. Zo is in het CIR niet de naam van de observator aangesteld bij Vendo Nederland BV opgenomen, maar kan die wel via rechtspraak.nl > uitspraken en nieuws

[35] Art. 370 lid 4 Fw.
[36] F. Damsteegt & M.J.P. Vink, *Jaarverslag Rechters-WHOA-Pool 2021 en 2022*, p. 5. Het jaarverslag is te raadplegen via https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/whoa.aspx, laatstelijk geraadpleegd op 2 oktober 2024.
[37] Zie bijv.: Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465 (Vitesse); Rb. Den Haag 25 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5316 (ADO Den Haag).
[38] Zie bijv.: Rb. Amsterdam 23 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2362 t.a.v. de benoemde deskundige. Ten aanzien van met naam in het CIR genoemde observatoren en herstructureringsdeskundigen konden op Rechtspraak.nl geen uitspraken worden gevonden waarbij zij zijn aangewezen. Die zijn blijkbaar niet gepubliceerd. Zie echter ook de volgende noot met bijbehorende tekst.

worden achterhaald.[39] Evenmin is de naam opgenomen van de herstructurerings-deskundige die is benoemd in het akkoordtraject van voetbalclub Vitesse, maar is die naam wel bekend via de gepubliceerde uitspraak van de rechtbank Gelderland. Hetzelfde deed zich voor in het akkoordtraject van ADO Den Haag.[40]

8.6 Proportionaliteit van de openbaarheid

In deze paragraaf wordt bezien of het belang van de doelstellingen die gediend worden met de openbaarmaking van persoonsgegevens via het CIR in verhouding staan tot de ernst van de inmenging die daarmee gepaard gaat. Heeft de openbaarheid van de gegevens een nationale grondslag, dan moet de openbaarheid getoetst worden aan het in artikel 5 lid 1 onder c AVG neergelegde beginsel van 'minimale gegevensverwerking' dat vereist dat de gegevensverwerking toereikend en ter zake dienend moet zijn, alsmede beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Daartoe wordt hierna gekeken naar de aard van de geopenbaarde gegevens, de vraag of bulkverstrekking mogelijk is en/of plaatsvindt en de wijze waarop de gegevensverstrekking *de facto* plaatsvindt.

8.6.1 Aard van de geopenbaarde persoonsgegevens

De AVG onderscheidt verschillende typen persoonsgegevens. Ten eerste zijn er de 'gewone' persoonsgegevens, waaronder bijvoorbeeld de NAW-gegevens van natuurlijke personen worden begrepen. Ten tweede worden 'bijzondere categorieën' persoonsgegevens onderscheiden van deze 'gewone' persoonsgegevens. Ten aanzien van die bijzondere categorieën persoonsgegevens gelden in gevolge de AVG bijzondere regels. Het betreft bijvoorbeeld gegevens waaruit politieke of religieuze overtuigingen kunnen worden afgeleid (art. 9 AVG). Ten derde kent de AVG specifieke regels voor persoonsgegevens aangaande strafbare feiten en strafrechtelijke veroordelingen (art. 10 AVG).

In het CIR zijn ten aanzien van openbare WHOA-procedures tot dusver[41] enkel 'gewone' persoonsgegevens opgenomen. Ten aanzien van diverse natuurlijke personen die betrokken zijn bij zo'n procedure zijn de naam en soms de mail-/kantooradresgegevens en het telefoonnummer vermeld. Bijzondere categorieën en strafrechtelijke persoonsgegevens zijn niet aangetroffen.

8.6.1.1 Hoeveelheid persoonsgegevens & bulkverstrekking

De hoeveelheid getoonde persoonsgegevens in de lijst met informatie over openbare WHOA-akkoordprocedures is relatief beperkt, zie de paragraaf hiervoor. Wel is het zo

[39] Zie Rb. Rotterdam 4 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12207.
[40] Zie: Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465 (Vitesse); Rb. Den Haag 25 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5316 (ADO Den Haag).
[41] Laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.

dat de volledige lijst met namen van schuldenaren, die hebben gekozen voor een openbaar WHOA-traject en waarover informatie in het CIR is opgenomen, meteen wordt getoond en bij het aanklikken van een schuldenaar alle opgenomen gegevens ten aanzien van die schuldenaar.

8.6.2 Toegang tot register in de praktijk

Informatie over openbare WHOA-akkoordprocedures kan door een ieder worden geraadpleegd via https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/. Op die site is een link 'Bekijk de WHOA-publicaties' beschikbaar.[42] Door op die link te klikken, kan men een uitklapbare lijst met WHOA-publicaties raadplegen. Men hoeft geen verificatievragen te beantwoorden voorafgaande aan de raadpleging. Aan de raadpleging zijn geen bijzondere kosten verbonden als men toegang tot het internet heeft. Zoals reeds opgemerkt kan informatie over openbare WHOA-akkoordprocedures niet via de Webservice CIR worden geraadpleegd.[43]

Via het E-justiceportaal[44] worden geen gegevens gevonden van rechtspersonen die in een WHOA-procedure betrokken zijn (geweest) en over wie via Rechtspraak.nl wel informatie is te vinden in het CIR.[45] Wel kan men via de site https://e-justice.europa.eu/110/NL/bankruptcy_and_insolvency_registers, na het kiezen van 'Nederland' in het linkerkader op de site, doorklikken naar de Nederlandse website van het CIR dat, als gezegd, te raadplegen is via Rechtspraak.nl.[46] Via een omweg komt men dan alsnog bij de lijst met WHOA-publicaties.

De via het CIR openbaar gemaakte gegevens zijn de gegevens genoemd in paragraaf 8.2.1 hiervoor. Deze gegevens zijn in principe te raadplegen tot zes maanden na beëindiging van de insolventie,[47] maar in de lijst met WHOA-publicaties staan gegevens over WHOA-trajecten die al langere tijd zijn afgerond, zie bijvoorbeeld de allereerste WHOA-akkoorden inzake Jurlights Holding BV en Jurlights BV.[48] Die akkoorden zijn op 19 februari 2021 gehomologeerd,[49] waarmee de procedure ten einde kwam.

Voor zover na te gaan wordt geen gebruikgemaakt van pseudoniemen of anonimisering. Wel wordt soms enkel melding gemaakt van het feit dát een

[42] Laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.
[43] Mail van de Raad voor de rechtspraak van 21 november 2024, 14:58 uur.
[44] https://ejustice.europa.eu/246/NL/bankruptcy_amp_insolvency_registers__search_for_insolvent_debtors_in_the_eu
[45] Geraadpleegd op 9 september 2024. Na te hebben gekozen voor het EU-land 'Nederland ' is gezocht op naam en/of KVK-nummer van Jurlights BV, Amero Compressoren BV respectievelijk InterCement Financial Operations BV, dit via de algemene zoekfunctie (invullen naam en identificatienummer).
[46] Geraadpleegd op 9 september 2024.
[47] https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, geraadpleegd op 7 augustus 2024.
[48] Op de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/, '> Bekijk de WHOA-publicaties', geraadpleegd op 6 november 2024.
[49] Rb. Noord-Holland 19 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1398.

herstructureringsdeskundige of observator is aangewezen, zonder diens naam te vermelden, zie paragraaf 8.5.2 hiervoor. Dit strookt echter niet met het bepaalde in art. 370 lid 4 Fw jo. art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

Inzage in het CIR via de website is gratis. Bovendien is aannemelijk dat de griffier verplicht is kosteloos inzage te verstrekken in en tegen betaling een uittreksel te verstrekken uit het register, nu in art. 370 lid 4 Fw wordt aangesloten bij de art. 19 en 19a Fw, zie meer concreet over het verkrijgen van inzage of een uittreksel art. 19 lid 3 Fw.

8.6.2.1 Gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang?

Er is sprake van gecentraliseerde toegang via één enkel punt, namelijk Rechtspraak.nl, alwaar een lijst met aan openbare WHOA-akkoordprocedures gerelateerde gegevens kan worden geraadpleegd. Omdat inzage via het E-justiceportaal in WHOA-gegevens niet mogelijk lijkt, maar men wel kan doorklikken naar het Nederlandse CIR, is ook zo bezien sprake van gecentraliseerde toegang.

8.6.2.2 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Er kunnen geen concrete, bestaande maatregelen worden aangewezen om misbruik van (persoons)gegevens te voorkomen, daar waar die gegevens in het kader van een openbare WHOA-akkoordprocedure zijn geopenbaard via het CIR.

8.6.2.3 Afschermen (bepaalde) gegevens

Zie hierover mutatis mutandis Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.4.6 inzake openbaarmaking via het CIR van gegevens over faillissementen. De betrokken griffie zal in dit geval de griffie van de rechtbank Den Haag zijn.[50]

8.6.2.4 Alternatieve verwerkingsprocessen

De in art. 370 lid 4 Fw jo. art. 24 Verordening (EU) 2015/848 genoemde gegevens moeten door de schuldenaar of in voorkomend geval de herstructureringsdeskundige aan de griffier van de rechtbank Den Haag worden aangeboden, zodat hij/zij deze onverwijld in het CIR en in de Staatscourant kan (doen) vermelden.[51] Voorts was bij de invoering van de WHOA beoogd om art. 39 Hrgb 2008 zodanig aan te passen dat de toepassing van de openbare WHOA-akkoordprocedure buiten faillissement zou moeten worden ingeschreven in het Handelsregister,[52] maar dat is ten tijde van het afronden van dit onderzoek medio november 2024 nog niet gebeurd.

[50] Vgl. art. 370 lid 4 Fw, waar de griffier van de rechtbank Den Haag is aangewezen als degene tot wie de schuldenaar en in voorkomend geval de herstructureringsdeskundige (zie art. 371 lid 2 Fw) zich moet melden voor inschrijving van de aldaar genoemde gegevens.
[51] Art. 370 lid 4 en art. 371 lid 2 Fw.
[52] *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 6-7 en 31.

Verder worden via de site https://insolventies.rechtspraak.nl/#!/bekendmakingen zogenoemde daglijsten met insolventiepublicaties gepubliceerd per rechtbank.[53] WHOA-publicaties worden daarin echter niet meegenomen.[54] Evenmin worden WHOA-publicaties via een File Transfer Protocol ter beschikking gesteld.[55]

Concluderend kan worden gesteld dat bij openbaarmaking van gegevens inzake een openbare WHOA-akkoordprocedure opvalt dat deze gegevensverwerking summier is te noemen. Zo summier dat regelmatig niet wordt voldaan aan de openbaarmakingseisen van (art. 370 lid 4 Fw jo.) art. 24 Verordening (EU) 2015/848. Gegevens over insolventiefunctionarissen worden bijvoorbeeld niet altijd genoemd, terwijl die wel uit andere overheidsbronnen zijn af te leiden. Anderzijds worden ook wel eens persoonsgegevens vermeld zonder een concrete grondslag, zie ook hierna paragraaf 8.7. De informatie die is opgenomen is voorts eenvoudig en in bulk te raadplegen. Daartoe lijkt geen grond te bestaan. Waarom is gekozen voor een uitklapmenu dat bulkraadpleging eenvoudig mogelijk maakt, is onduidelijk.

8.7 Conclusie

De WHOA ziet – kort gezegd – op schuldenaren die een onderneming drijven. Voor het onderhavige onderzoek is van belang dat daaronder ook natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, kunnen zijn begrepen.

Relevant voor de bepaling van de evenredigheid van een verwerking is, zoals het Hof van Justitie EU heeft aangegeven in de *Volker und Markus Schecke*-zaak, dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken.[56] Daarnaast is niet onbelangrijk te vermelden dat het de keuze van de betrokkene is om binnen de grenzen van de wet *zelf* een handelsnaam voor zijn rechtspersoon te kiezen.[57] Ook wordt meegewogen in hoeverre de verplichting om, voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens, te onderzoeken of uit de naam van iedere rechtspersoon op WHOA-lijst de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een (bovenmatig) grote administratieve last oplegt.[58]

De publicatie van de WHOA-lijst op Rechtspraak.nl lijkt, in het licht van deze overwegingen, in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. Wel valt op

[53] Genoemde website laatstelijk geraadpleegd op 6 november 2024.
[54] Kwantitatieve antwoorden CIR, 20 november 2024.
[55] Idem.
[56] Zie in deze zin HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke*), punt 87.
[57] Zie in soortgelijke bewoordingen Van der Jagt in Rb. Amsterdam 16 februari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, *Computerrecht* 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
[58] Zie in dit verband ook EHRM 2 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U./Finland*), r.o. 48.

dat, anders dan bij andere CIR-registers, er geen verificatievraag/-vragen wordt (worden) gesteld voor raadpleging en het register in zijn geheel toegankelijk is.

Wat betreft de subsidiariteit kan worden opgemerkt dat de informatie over openbare WHOA-procedures via verschillende kanalen beschikbaar is: het CIR, de Staatscourant en het uitsprakenregister van de rechtspraak. De meerwaarde van deze meervoudige publicatie is echter onduidelijk, vooral omdat het CIR dezelfde informatie vaak toegankelijker presenteert. Dit roept vragen op over de subsidiariteit van parallelle publicatie in met name de Staatscourant. Een nadere analyse van de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren is daarom gewenst.

Zoals reeds aangegeven zijn ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek enkel gegevens geopenbaard ten aanzien van naamloze en besloten vennootschappen die een WHOA-akkoord beogen/beoogden aan te bieden. Daarmee zijn de gegevens-beschermingsrechtelijke knelpunten beperkt tot de verwerking van de gegevens van de observator en deskundige. Deze verwerkingen zijn beperkt. Desalniettemin valt op dat ten aanzien van deze rechtssubjecten in het CIR (de lijst met WHOA-publicaties) de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete rechtsgrond in wet- of regelgeving valt aan te wijzen:

1. Vestigings-/kantooradres dat geen postadres is;[59]
2. Postadres dat gelijk is aan de statutaire zetel;[60]
3. Datum deponering startverklaring, die immers niet de datum van opening van de insolventieprocedure is;[61]
4. Post-/mailadres rechtbank;
5. Zaak-/rekestnummer, waarbij wordt aangenomen dat het nummer van de zaak (in de zin van insolventieprocedure) het insolventienummer is;[62]
6. Adres observator, voor zover dat geen postadres is;[63]
7. Telefoonnummer observator;
8. Mededelingen over binnengekomen, ingetrokken en/of afgedane verzoeken in het kader van de WHOA;
9. Mededeling benoeming deskundige, inclusief naam van de deskundige.

Waar het gaat om gegevens van rechtspersonen, zoals een NV of BV, is dit vanuit gegevensbeschermingsrechtelijk oogpunt geen probleem. Dit is evenwel anders daar waar het de persoonsgegevens van natuurlijke personen betreft. Het gaat hier namelijk in beperkte gevallen ook om persoonsgegevens van bijvoorbeeld de observator (diens telefoonnummer en adres voor zover dat geen postadres is) en de naam van de deskundige. Bij gebreke aan een grondslag kan de evenredigheid

[59] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[60] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[61] Zie art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35 249, nr. 3, p. 37 en 54.
[62] Vgl. art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848.
[63] Zie art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

daarvan ook niet worden getoetst. Deze verwerkingen moeten dus stoppen, of er moet worden voorzien in een grondslag daarvoor.

Hoofdstuk 9 – Het huwelijksgoederenregister (HGR)

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de openbaarheid van de persoonsgegevens opgenomen in het huwelijksgoederenregister in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht. Om tot een beantwoording te komen van deze vraag zal allereerst het huwelijksgoederenregister worden geïntroduceerd. In paragraaf 9.2 wordt ingegaan op de (persoons)gegevens die worden geregistreerd en openbaar worden gemaakt en op welke wijze deze openbaarmaking geschiedt. Daarna zullen in paragraaf 9.3 de grondslag en doel van de openbaarmaking van de (persoons)gegevens worden besproken. In paragraaf 9.4, respectievelijk paragraaf 9.5, wordt stilgestaan bij de subsidiariteit en proportionaliteit van de openbaarmaking van de (persoons)gegevens in relatie tot het gegevensbeschermingsrecht. In paragraaf 9.6 volgt de beantwoording van de hoofdvraag.

9.1.1 Schetsing van de algemene achtergrond van het register

Het huwelijksgoederenregister heeft zijn grondslag in artikel 1:116 BW. Dit artikel is bij de invoering van Boek 1 BW op 1 januari 1970 in werking getreden.[1]

Artikel 1:116 BW:

1. Bepalingen in huwelijkse voorwaarden kunnen aan derden die daarvan onkundig waren, slechts worden tegengeworpen, indien die bepalingen ingeschreven waren in het openbaar huwelijksgoederenregister, gehouden ter griffie der rechtbank binnen welker rechtsgebied het huwelijk is voltrokken, of, indien het huwelijk buiten Nederland is aangegaan, ter griffie van de rechtbank te 's-Gravenhage.
2. De wijze en raadpleging van het register wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

In de parlementaire geschiedenis van artikel 1:116 BW wordt nog gesproken van artikel 1.8.1.3.1:

1. Bepalingen in huwelijkse voorwaarden kunnen aan derden die daarvan onkundig waren, slechts worden tegengeworpen, indien die bepalingen ingeschreven waren in het openbaar huwelijksgoederenregister, gehouden ter griffie der rechtbank binnen welker rechtsgebied het huwelijk is voltrokken, of, indien het huwelijk buitenlands is aangegaan, de huwelijksakte is ingeschreven.
2. De wijze van inrichting en raadpleging van het register wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld.
3. De rechter kan bij de goedkeuring, bedoeld in artikel 1.8.1.5, bepalen, dat de inschrijving moet worden bekend gemaakt in een of meer dagbladen en in de

[1] *Stb.* 1969, 257.

> Nederlandse Staatscourant. In dat geval werken de gemaakte of gewijzigde huwelijkse voorwaarden ten nadele van derden die daarvan onkundig waren, niet vóór deze bekendmaking.

Tegenwoordig luidt artikel 1:116 BW als volgt:

> 1. Bepalingen in huwelijkse voorwaarden kunnen aan derden die daarvan onkundig waren, slechts worden tegengeworpen, indien die bepalingen ingeschreven waren in het openbaar huwelijksgoederenregister, gehouden ter griffie der rechtbank binnen welker rechtsgebied het huwelijk is voltrokken, of, indien het huwelijk buiten Nederland is aangegaan, ter griffie van de rechtbank Den Haag.
> 2. De wijze van inrichting en raadpleging van het register wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld.
> 3. In afwijking van het eerste lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het register elders dan ter griffie der rechtbank wordt gehouden. Bij algemene maatregel van bestuur kan eveneens worden bepaald dat de verstrekking van gegevens ter inschrijving in het register uitsluitend op een in die maatregel aan te geven wijze plaats vindt.

Op grond van deze bepaling kunnen onder andere bepalingen van huwelijkse voorwaarden en partnerschapsvoorwaarden worden ingeschreven in het huwelijks-goederenregister. Deze inschrijving is niet verplicht. Echter indien de voorwaarden niet zijn ingeschreven, kunnen deze voorwaarden niet tegen derden worden ingeroepen en worden zij geacht niet te bestaan. Door inzage in het huwelijksgoederenregister worden immers derden beschermd in gevallen waarin huwelijkse voorwaarden zijn aangegaan, maar dit voor derden niet kenbaar is. Met andere woorden: derden die rechtshandelingen verrichten voor een echtgenoot met huwelijkse voorwaarden, zonder dat zij op de hoogte waren van deze huwelijkse voorwaarden, worden op grond van artikel 1:116 lid 1 BW beschermd. De inschrijving van rechtsfeiten in het huwelijksgoederenregister heeft geen effect tussen echtgenoten onderling.

Het huwelijksgoederenregister wordt gehouden door de griffie van de rechtbank in het arrondissement waarin het huwelijk is voltrokken. Indien het huwelijk in het buitenland is voltrokken, wordt het huwelijksgoederenregister gehouden bij de griffie van de rechtbank Den Haag. De wijze en inrichting van het huwelijksgoederenregister wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Op dit moment is dat het Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.[2]

[2] Na 1969 hebben nog enkele wijzigingen van het Besluit Huwelijksgoederenregister plaatsgevonden; Lieber, in: *GS Personen- en familierecht*, aant. A.

9.1.2 Ontstaansgeschiedenis huwelijksgoederenregister

Geheel nieuw was het huwelijksgoederenregister in 1970 echter niet. De mogelijkheid van inschrijving van huwelijkse voorwaarden bestond al in het oudvaderlandse recht.[3]

> Tot derzelver bestaanbaarheid is noodig, dat zij in geschrifte, en wel in een publiek instrument, vervat worden: zonder dat egter eenige gerechtelijke registratie derzelven wordt vereischt, als zijnde het geen daaromtrent bij Placaat van 30 Julij 1624 was vastgesteld, nimmer in gebruik gebragt.

In de Code Civil ontbrak echter de openbaarmaking van de huwelijkse voorwaarden. Pas in 1838 kwam er een nieuwe wettelijke regeling voor de openbaarmaking van de huwelijkse voorwaarden. Sindsdien dient volgens artikel 207 oud BW de inschrijving te geschieden op de griffie van de rechtbank van het arrondissement waarin het huwelijk is aangegaan.[4] Oftewel, sinds 1838 kent Nederland een enigszins gelijkluidende bepaling als artikel 1:116 BW. Wat echter op dat moment nog niet was geregeld, was enig nader voorschrift over de inrichting en wijze van raadpleging van het huwelijksgoederenregister. Daarin werd pas in 1930 in voorzien door artikel 206 van het Ontwerp huwelijksvermogensrecht 1930: [5]

> Artikel 206 Ontwerp Huwelijksvermogensrecht 1930
>
> Er wordt ter plaatse en naar regelen bij Algemene Maatregel van Bestuur voor te schrijven een algemeen openbaar register gehouden, waarin moeten worden ingeschreven:
>
> 1. De huwelijksche voorwaarden der echtgenooten en de veranderingen, die daarin met goedkeuring des regters zijn gemaakt;
> 2. De verklaringen, bedoeld in de artikelen 162 en 176;
> 3. De beschikkingen der regtbank, gegeven krachtens de artikelen 160, tweede lid, 162, vijfde lid, 182 en 183, vierde en vijfde lid, en 252, tweede lid;
> 4. De vonnissen, gewezen krachtens de artikelen 241 en 252, eerste lid.
>
> Voor de inschrijving van de bovenbedoelde beschikkingen en vonnissen der regtbank draagt de griffier zorg.

Zowel artikel 207 oud BW als artikel 206 Ontwerp Huwelijksvermogensrecht 1930 werden in 1956 door de zogeheten Lex van Oven gewijzigd, waardoor artikel 1:116 BW (artikel 207 oud BW) vorm kreeg.[6]

---

[3] Toen nog niet altijd als voorwaarde voor de werking daarvan tegenover derden; Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/419.
[4] Artikel 207 oud BW.
[5] *Kamerstukken II* 1929/30, 376, nr. 2.
[6] Lieber, in: *GS Personen- en familierecht*; Kolkman &, in: *Asser I-II* 2023/419.

Nadien is de vorm en inhoud van het huwelijksgoederenregister nog enkele malen gewijzigd. Zo werden tot de inwerkingtreding van de Wet van 18 april 2011 tot wijziging van de titels 6, 7 en 8 van Boek 1 BW meer rechtsfeiten in het huwelijksgoederenregister ingeschreven, zoals:[7]

- rechterlijke beschikkingen tot opheffing van aansprakelijkheid voor verbintenissen, door de andere echtgenoot aangegaan ten behoeve van de gewone gang van de huishouding;[8]
- een rechterlijke opdracht van het bestuur over goederen van een echtgenoot of goederen van de gemeenschap aan de andere echtgenoot;[9]
- verzoeken tot opheffing van de gemeenschap;[10]
- rechterlijke uitspraken tot opheffing van de gemeenschap;[11]
- beschikkingen tot scheiding van tafel en bed;[12]
- verklaringen dat de scheiding van tafel en bed heeft opgehouden te bestaan;[13]
- verklaringen, houdende afstand van een huwelijksgemeenschap of een aandeel daarin;[14]
- verlenging door de rechter van de termijn voor het doen van afstand van een huwelijksgemeenschap of een aandeel daarin.[15]

Daarnaast maakt artikel 1:116 lid 3 BW het sinds 1 januari 2012 mogelijk dat er een landelijk centraal register wordt ingesteld. Dit centrale register is echter nog niet tot stand gekomen. Wel kunnen de huwelijksgoederenregisters die ter griffie van de rechtbanken worden gehouden digitaal worden geraadpleegd.[16] De website van de rechtspraak werkt als een zogenoemde verwijsindex. Door deze verwijsindex worden derden geïnformeerd over waar, bij welke rechtbank, zij de onderliggende akten, beslissingen en verzoekschriften kunnen opvragen. Zowel in de politiek als in de rechtspraak en de jurisprudentie is echter de noodzaak tot een centraal huwelijksgoederenregister bevestigd.[17] In paragraaf 9.4.1 wordt nader ingegaan op de centralisering van het huwelijksgoederenregister.

[7] Ontleend aan *Stb.* 2011, 335.
[8] Artikel 1:86 lid 3 BW.
[9] Artikel 1:91 lid 2 BW.
[10] Artikel 1:110 BW.
[11] Artikel 1:112 BW.
[12] Artikel 1:173 lid 1 BW.
[13] Artikel 1:176 BW.
[14] Artikel 1:104 lid 1 BW; Artikel 1:105 lid 1 BW.
[15] Artikel 1:106 BW.
[16] Zie voor het huwelijksgoederenregister de website van de rechtspraak: https://hgr.rechtspraak.nl/#!/. Lieber, in: *GS Personen- en familierecht*; Breedveld-de Voogd, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*.
[17] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2007/08, 28867, nr. 17 en Rb. Zeeland-West Brabant 20 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ4984, r.o. 3.7.

9.2 (Persoons)gegevens in het register

In deze paragraaf zal worden toegelicht welke rechtsfeiten er in het huwelijks-goederenregister worden geregistreerd en hoe deze rechtsfeiten worden geregistreerd. Daarna zal worden ingegaan op de (persoons)gegevens die openbaar worden gemaakt en op welke wijze.

9.2.1 Registratie en openbaarmaking (persoons)gegevens

Bij het huwelijksgoederenregister wordt al snel gedacht aan publicatie van huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden. Het huwelijksgoederenregister is echter niet uitsluitend bedoeld ter publicatie van deze voorwaarden, maar is ook bestemd voor de openbaarmaking van andere rechtsfeiten. In de tabel op de volgende twee pagina's staan de rechtsfeiten die kunnen worden ingeschreven. Ook wordt aangegeven welke (persoonsgegevens) openbaar worden gemaakt.[18]

[18] Deze opsomming is ontleend aan Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/420*; Artikel 1 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.

Ingeschreven rechtsfeiten	Ingeschreven (persoons)gegevens	Openbaargemaakte (persoons)gegevens
De bepalingen in huwelijkse voorwaarden of voorwaarden van een geregistreerd partnerschap.	Authentiek afschrift of uittreksel van de akte waarbij die bepalingen zijn vastgesteld. Op deze akte staan: - De voornamen en achternaam van beide partners - De datum van het huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats van het huwelijk - De inhoud van de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden Daarnaast worden ook de NAW-gegevens van de partners geregistreerd.[1]	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De rechterlijke beschikking waarbij een echtgenoot wordt ontheven van zijn aansprakelijkheid voor door de andere echtgenoot in het vervolg aangegane verbintenissen ten behoeve van de gewone gang van de huishouding.[2]	Authentiek afschrift of uittreksel van de uitspraak.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De rechterlijke opdracht aan een echtgenoot om de goederen van de andere echtgenoot of de gemeenschapsgoederen te besturen. [3]	Authentiek afschrift of uittreksel van de uitspraak.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De akte van afstand van de huwelijksgemeenschap of gemeenschap van een geregistreerd partnerschap.[4]	De akte opgemaakt door de griffier, ondertekend in persoon of bij volmacht door degene die afstand doet. Als de gevolmachtigde geen advocaat of notaris is dient de authentieke of onderhandse volmacht te worden overlegd.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
Het verzoek tot echtscheiding, ontbinding van het geregistreerd partnerschap, scheiding van tafel en bed of opheffing van de gemeenschap.[5]	Een afschrift van het verzoekschrift, gewaarmerkt en voorzien van de datum en het tijdstip van indiening door de griffier van de rechtbank waar het is ingediend.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register

[1] 'Registratie persoonsgegevens', www.rechtspraak.nl/Paginas/registratie-van-persoonsgegevens.aspx#dde7e267-e605-4c84-b934-98776fa2d4a757c6ef74-9182-43e3-8d8b-e0bd93ce7be834.

[2] Artikel 1:86 lid 3 BW.

[3] Artikel 1:91 lid 2 BW.

[4] Artikel 1:104-1:106 BW.

[5] Artikel 1:99 lid 1 onder b, c en d BW.

Ingeschreven rechtsfeiten	Ingeschreven (persoons)gegevens	Openbaargemaakte (persoons)gegevens
De verklaring dat de scheiding van tafel en bed door verzoening heeft opgehouden te bestaan.[6]	De akten opgemaakt door de griffier, ondertekend door de echtgenoten in persoon of bij volmacht. Als de gevolmachtigde geen advocaat of notaris is dient de authentieke of onderhandse volmacht te worden overlegd.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De omstandigheid dat een verzoek tot echt-scheiding, scheiding van tafel en bed of opheffing van de gemeenschap niet meer tot het daarmee beoogde gevolg kan leiden.[7]		- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De rechterlijke uitspraak, houdende vernietiging, ontbinding of wijziging van huwelijkse voor-waarden, dan wel een verklaring voor recht dat zodanige voorwaarden nietig zijn dan wel buitengerechtelijk zijn vernietigd of ontbonden, alsmede de beslissing op een daartegen ingesteld rechtsmiddel.[8]	Een authentiek afschrift van de uitspraak.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De notariële akte, inhoudende een verklaring door welk vreemd recht het huwelijksvermogensregime dan wel partnerschapsvermogensregime wordt beheerst.[9]	Authentiek afschrift of uittreksel van de akte.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register
De beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden.[10]	Het tijdstip waarop de overeenkomst tot beëindiging wordt gesloten.	- Voor- en achternaam van beide partners - Datum huwelijk/geregistreerd partnerschap - Plaats huwelijk - Registratienummer - Soort registratie (huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden) - Bij welke rechtbank de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden zijn geregistreerd en in te zien - Datum waarop het verzoek om registratie is ingediend - Datum van registratie in het huwelijksgoederen-register

[6] Artikel 1:176 lid 1 BW.
[7] Artikel 1:99 lid 3 BW.
[8] Artikel 1 lid 1 onder f Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.
[9] Artikel 10:45 BW en artikel 10:79 BW.
[10] Artikel 1:99 lid 1 onder e BW.

De inschrijvingen van bovengenoemde rechtsfeiten vindt plaats op de griffie van de rechtbank van het arrondissement waarin het huwelijk is voltrokken of, als het huwelijk buiten Nederland is aangegaan, van de rechtbank Den Haag.[19] Deze inschrijvingen geschieden door het opsturen van de akten, beslissingen of verzoekschriften per post en een handmatige registratie in CIVIEL.[20] De kosten voor de inschrijving zijn afhankelijk van het rechtsfeit € 155 of € 232.[21] Voor elk echtpaar of geregistreerd paar wordt een registerkaart gemaakt waarop de naam en voornamen van de partners en de datum en plaats van de huwelijksvoltrekking of het geregistreerd partnerschap wordt genoteerd. Ook staat op deze kaart de dagtekening van de inschrijving in het register en de datum van het verzoek tot inschrijving. Tot slot wordt de kaart voorzien van een registratienummer, zodat de kaart eenvoudig kan worden teruggevonden. Deze gegevens zijn ook openbaar als inzage in het huwelijksregister wordt verzocht.[22] De onderliggende stukken die dienen te worden overlegd bij de inschrijving worden ter griffie van de rechtbank bewaard.

De wet bepaalt niet wie de inschrijving dient te doen, maar het uitgangspunt is dat dit een taak van de notaris is die de akte van huwelijkse voorwaarden passeert. Deze plicht wordt geacht onderdeel te zijn van de overeenkomst van opdracht voor het opstellen van een akte van huwelijkse voorwaarden tussen de (aanstaande) echtgenoten en de notaris, tenzij anders overeen wordt gekomen.[23]

Zoals aangegeven in paragraaf 9.1.1 bestaat er geen verplichting tot inschrijven van huwelijkse voorwaarden in het huwelijksgoederenregister. Wel zijn er gevolgen aan verbonden indien echtgenoten deze inschrijving achterwege laten. De heersende leer is dat het risico van niet-inschrijving van gemaakte huwelijkse voorwaarden geheel ten laste komt van de echtgenoten.[24]

Door de Raad voor de rechtspraak wordt bijgehouden hoeveel registerkaarten er beschikbaar zijn in het huwelijksgoederenregister. In 2023 waren dat er 1,1 miljoen.[25]

9.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt

In paragraaf 9.1.2 is al kort aandacht besteed aan de verwijsindex van de Raad voor de rechtspraak. Sinds 2 januari 2012 is het huwelijksgoederenregister online raadpleegbaar via www.rechtspraak.nl Hierdoor kan iedereen nagaan of er in de lokale huwelijksgoederenregisters bijvoorbeeld huwelijkse voorwaarden zijn ingeschreven of dat er een verzoek tot echtscheiding is ingediend. Dit uittreksel is gratis digitaal te

[19] Lieber, in *GS Personen- en familierecht*.
[20] Intern document, niet beschikbaar.
[21] Deze bedragen zijn van toepassing in 2024 per 2025 is dat € 160 of € 241.
[22] Artikel 3 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.
[23] Lieber, in *GS Personen- en familierecht*.
[24] Lieber, in *GS Personen- en familierecht*.
[25] Kwantitatieve antwoorden Huwelijksgoederenregister, 10 september 2024.

downloaden en op te slaan.[26] Voordat het huwelijksgoederenregister kan worden geraadpleegd, dienen eerst de achternamen van beide partners te worden ingevuld, evenals de datum van het huwelijk of geregistreerd partnerschap.[27] Anders dan bij het Curatele en bewindregister, wordt bij het zoeken op naam niet gebruikgemaakt van de 'fuzzy search'-methode. Hierdoor kan een typfout in de achternaam ertoe leiden dat de huwelijkse voorwaarden niet worden gevonden.[28]

De inhoud van alle akten, beslissingen en verzoekschriften die dienen te worden overlegd voor het inschrijven van de rechtsfeiten, is via de website van de rechtspraak echter niet raadpleegbaar. Het huwelijksgoederenregister fungeert enkel als een verwijsindex. Derden kunnen alleen zien dat er huwelijkse voorwaarden of partner-voorwaarden zijn, maar niet wat de inhoud van die voorwaarden is. Wel kunnen de akten en verzoekschriften worden opgevraagd bij de rechtbank waar de huwelijkse voorwaarden of partnervoorwaarden zijn geregistreerd. De rechtbanken verlenen echter enkel aan bepaalde groepen een afschrift van de onderliggende bescheiden, namelijk aan de partners, notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst.[29]

Het opvragen van een afschrift van de huwelijkse voorwaarden is dus enkel voor bepaalde groepen mogelijk bij de griffie van de rechtbank waar de huwelijkse voorwaarden zijn geregistreerd door (kosteloos) een verzoekschrift in te dienen, waarop de volgende (persoons)gegevens zijn vermeld:[30]

- Volledige naam van beide partners
- Datum huwelijk of geregistreerd partnerschap
- Naam van de gemeente waar het partnerschap is geregistreerd of het huwelijk is voltrokken
- De adresgegevens van de aanvrager
- Het telefoonnummer van de aanvrager
- Kopie van identiteitsbewijs van de aanvrager(s)
- Sommige rechtbanken vereisen een kopie van het trouwboekje[31]

De griffie controleert of een afschrift mag worden verstrekt en maakt dan een kopie van de voorwaarden.[32] Deze worden per post naar de aanvrager verstuurd. Indien er geen afschrift kan worden verstrekt, wordt dat aan de aanvrager medegedeeld,

[26] 'Huwelijksgoederenregister', https://hgr.rechtspraak.nl/#!/zoeken.
[27] 'Huwelijksgoederenregister', https://hgr.rechtspraak.nl/#!/zoeken.
[28] Accenten en diakritische tekens worden niet geaccepteerd, dus een é moet als e worden aangegeven en een ç als c bijvoorbeeld.
[29] Breedveld-de Voogd, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*; Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/324.
[30] Ontleend aan 'Huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden', www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Huwelijkse-voorwaarden/Paginas/default.aspx#afschrift.
[31] Opmerkelijk genoeg heeft het trouwboekje geen formele status en is het ook niet verplicht om af te nemen. Daarnaast hebben veelal alleen de partners zelf de beschikking over het, eventueel afgenomen, trouwboekje.
[32] Intern document, niet beschikbaar. Dit geldt ook voor het vervolg van deze alinea.

bijvoorbeeld omdat er geen huwelijkse voorwaarden zijn geregistreerd of omdat de aanvrager niet tot de kring van aanvragers behoort. Indien er wel een afschrift van de authentieke akte wordt afgegeven, dan staan daar alle (persoons)gegevens op die ook op de akten staan, zoals de geboortedatum en de geboorteplaats van de partners.

9.3 Openbaarheid

9.3.1 Grondslag voor openbaarheid

Het eerste criterium om te bepalen of de openbaarheid van het huwelijksgoederen-register in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht is dat de openbaarheid van het register voorzienbaar en voorspelbaar moet zijn op grond van de wet. Zoals aangegeven in paragraaf 9.1.1 is de wettelijke grondslag van het huwelijksgoederenregister gelegen in artikel 1:116 lid 1 BW en het Besluit Huwelijks-goederenregister 1969. De openbaarheid van het register heeft zijn wettelijke grondslag in artikel 4 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969:

> De griffier is verplicht aan ieder kosteloos inzage van het register te verstrekken. Hij is voorts verplicht om - met inachtneming van het bij of krachtens de Wet griffierechten burgerlijke zaken bepaalde - aan ieder een uittreksel uit het register te verstrekken.

Op grond van artikel 4 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969 wordt er dus kosteloos inzage in het register verstrekt. Ook kan men verzoeken om een uittreksel. Hiertoe hoeft men geen belang aan te tonen.

De voorzienbaarheid en voorspelbaarheid op grond van de wet ziet niet alleen op de openbaarheid van het register, maar ook op de persoonsgegevens die openbaar worden gemaakt.[33] Hoe het huwelijksgoederenregister wordt ingericht, wordt bepaald in artikel 3 en 3a Besluit Huwelijksgoederenregister 1969. Zoals aangegeven in paragraaf 9.2.1 worden er verschillende rechtsfeiten ingeschreven in het huwelijks-goederenregister. In artikel 3 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969 staat aangegeven dat bij de inschrijving de volgende gegevens worden vermeld op de registratiekaart: naam en voornamen partners, de plaats en datum van de huwelijks-voltrekking of geregistreerd partnerschap, de dagtekening van de inschrijving en het registernummer. Daarnaast wordt de omslag van de onderliggende stukken bewaard, die op grond van artikel 3a Besluit Huwelijksgoederenregister geen onderdeel zijn van het huwelijksgoederenregister. De gegevens op de omslag zijn dat dus wel en deze worden dan ook openbaar gemaakt.

[33] Berlee 2022, p. 9.

9.3.2 Doel openbaarheid

Het doel van het huwelijksgoederenregister kan worden gededuceerd uit artikel 1:116 BW, namelijk de echtgenoten gelegenheid bieden hun huwelijksvermogensrechtelijke positie aan derden kenbaar te maken. Zo worden enerzijds de echtgenoten beschermd doordat zij hun huwelijkse voorwaarden tegenover derden kunnen inroepen en anderzijds worden derden die ten opzichte van een echtgenoot een rechtshandeling verrichten beschermd tegen de gevolgen van niet-gepubliceerde huwelijkse voorwaarden van die echtgenoot, waarvan zij ten tijde van dat handelen niet op de hoogte waren. In die zin behelst het huwelijksgoederenregister derdenbescherming.[34] Dit doel kan alleen worden bereikt indien bepaalde (persoons)gegevens openbaar worden gemaakt. Zonder inzage in de stukken of openbaarmaking van de (persoons)gegevens kan de inhoud van de voorwaarden niet worden getraceerd naar een specifieke echtgenoot of partner.

Uit de gegevens van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat het huwelijksgoederenregister in 2023 490.000 keer werd bevraagd via de verwijsindex van de website van de Raad voor de rechtspraak.[35] Er is met andere woorden 490.000 keer nagegaan of partners bijvoorbeeld hun huwelijkse voorwaarden hebben geregistreerd. Onbekend is of dit professionele partijen, zoals notarissen en deurwaarders, zijn of geïnteresseerde burgers of schuldeisers. Dit aantal bevragingen bestaat zowel uit 'hits' als 'no-hits', bijvoorbeeld als er geen voorwaarden zijn geregistreerd of omdat er een foutieve naam of huwelijksdatum is ingevoerd. Zoals aangegeven dient er voor inzage in de onderliggende akten een verzoek te worden gedaan aan de griffie van de desbetreffende rechtbank. Hoeveel verzoeken de verschillende rechtbanken hebben ontvangen over het jaar 2023 is onbekend. Doordat er geen onderzoek is verricht naar de aanvragen bij de verschillende rechtbanken, is ook onbekend waarom aanvragers de onderliggende akten willen raadplegen.

9.3.3 Voorwaarden of beperkingen op de openbaarheid

De onderliggende akten en verzoekschriften zijn, zoals reeds uitgelegd in paragraaf 9.2.2, op grond van artikel 3a Besluit Huwelijksgoederenregister 1969 geen onderdeel van het huwelijksgoederenregister, waardoor niet iedereen inzage heeft in deze stukken.[36] De doelgroep voor inzage in de akten is beperkt tot partners, notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst.[37] Deze handelswijze is mede op grond van de AVG aangepast.[38] Andere derden, zoals schuldeisers, kunnen hierdoor geen inzage

[34] Van der Burght 1980, p. 17. Rb. Rotterdam 1 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12077, r.o. 4.7.
[35] Kwantitatieve antwoorden Huwelijksgoederenregister, 10 september 2024.
[36] Artikel 3a Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.
[37] Breedveld-de Voogd, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*; Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/423*; Artikel 3a Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.
[38] De Bruijn, Huijgen & Reinhartz 2019, paragraaf IV.53. De auteurs merken ten onrechte op dat de AVG bepaalt 'dat een afschrift van de akte van huwelijkse voorwaarden slechts mag worden afgegeven indien daarvoor een gerechtvaardigd belang bestaat'. Met de komst van de AVG is het overheidsorganisaties

krijgen in de onderliggende akten, tenzij de echtgenoten deze zelf verstrekken. Daarmee is de werking van artikel 1:116 BW met de komst van de AVG aanzienlijk beperkt.[39]

De vraag is echter of met deze vorm van openbaarheid wordt voldaan aan de eisen van artikel 1:116 BW. Daarin staat dat de bepalingen uit de huwelijkse voorwaarden worden ingeschreven in het huwelijksgoederenregister, oftewel dat de inhoud openbaar wordt gemaakt. In het artikel wordt niet aangegeven dat de inzage van de onderliggende stukken beperkt wordt tot bepaalde groepen. De inhoud van artikel 3a Besluit huwelijksgoederenregister 1969, die beperkingen oplegt aan de openbaarheid van het register, is met andere woorden in strijd met de strekking van artikel 1:116 BW.

Een andere beperking die is ingevoerd in navolging van het gegevensbeschermingsrecht is het opwerpen van verificatievragen bij het zoeken. Het vereiste dat zoeken in het register alleen mogelijk is wanneer beide achternamen van de partners en de datum van het huwelijk of geregistreerd partnerschap correct worden ingegeven, is ingevoerd met het oog op het gegevensbeschermingsrecht.[40]

9.4 Subsidiariteit

Vervolgens moet worden gekeken naar de vraag of de openbaarheid van de persoonsgegevens subsidiair is. Met andere woorden: zijn er minder ingrijpende middelen mogelijk om hetzelfde doel te bereiken? Om deze vraag te beantwoorden wordt nader ingegaan op de beoogde doelgroep voor de derdenwerking en de maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om de doelstellingen van algemeen belang te waarborgen.

9.4.1 Beoogde doelgroep van derdenwerking

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.1 kent de openbaarmaking van de huwelijkse voorwaarden een lange geschiedenis. Ook werd al vroeg in de geschiedenis in Nederland bijzondere zorg besteed aan de belangen van crediteuren en andere derden. Door middel van een openbaar register, het huwelijksgoederenregister, werd (en wordt) gestreefd om de belangen van derden die verschoonbaar dreigden te worden veilig te

echter niet langer toegestaan om op grond van artikel 6 lid 1 f) AVG persoonsgegevens op grond van het gerechtvaardigd belang van een derde te verstrekken, zie daarvoor de laatste zin van artikel 6 lid 1 AVG. Wellicht bedoelen de auteurs hier dat de AVG heeft geleid tot een restrictie van het verstrekken van de afschriften. Dat is evenwel mogelijk. De indruk die de auteurs wekken dat de grondslag dan art. 6 lid 1 sub f) AVG zou zijn, is niet juist. Het beperken van de verstrekking van het afschrift aan een beperkte groep is nog altijd een verstrekking met als grondslag artikel 6 lid 1 sub c) of e) AVG.

[39] De Bruijn, Huijgen & Reinhartz 2019, paragraaf IV.53.

[40] 'Veelgestelde vragen over het Huwelijksgoederenregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Veelgestelde-vragen-over-het-Huwelijksgoederenregister.aspx#dd8b2fea-b736-4101-a107-32cd2fff9682d145ba09-095b-4d91-b530-5130226a85642.

stellen.[41] De vraag is echter of deze derdenwerking van het huwelijksgoederenregister tot volledige wasdom komt. Voordat derden beschermd worden is het noodzakelijk dat zij de relevante informatie tot zich kunnen nemen.[42]

In de vorige eeuw werd al door verschillende auteurs opgemerkt dat het huwelijksgoederenregister beperkt werd geraadpleegd. Kortgezegd waren hier vier redenen voor:

1) het vereiste dat men moet weten in welke plaats iemand getrouwd is voordat het register kan worden geraadpleegd. Doordat echtgenoten niet altijd (meer) wonen in het arrondissement waar het huwelijk is voltrokken, moeten degenen die inzage willen in het huwelijksgoederenregister eerst achterhalen waar het huwelijk is voltrokken;[43]
2) er was (en is) geen direct verband tussen het sluiten van een overeenkomst met een wederpartij en het huwelijksgoederenregister. Raadpleging vindt over het algemeen pas plaats op het moment dat er een direct verband ontstaat tussen het huwelijksgoederenregister en de verkrijging van een verlangd recht. Met andere woorden, pas op het moment dat bijvoorbeeld overeenkomsten niet worden nageleefd;
3) het publiek was niet bekend met het huwelijksgoederenregister.[44] Mogelijk hangt dit samen met het feit dat burgers veelal onbekend zijn met het huwelijksvermogensrecht en doordat het huwelijksgoederenregister wordt gehouden ter griffie van de rechtbanken[45]; en
4) het feit dat het huwelijksgoederenregister, in papieren vorm op decentraal niveau, wel openbaar en toegankelijk was, maar op centraal niveau niet.[46]

Om aan dit laatste kritiekpunt tegemoet te komen stelde Meijers in zijn ontwerp voor om de toegankelijkheid te verbeteren, bijvoorbeeld 'door klappers op de registers of door de inrichting zelve der registers de raadpleging daarvan vergemakkelijkt wordt'.[47] De Bruijn stelde in 1954 daarom al voor om een centraal huwelijksgoederenregister in te stellen, maar dit werd van de hand gewezen.[48] Ook in de literatuur en de rechtspraktijk wordt al langer gepleit voor het instellen van een centraal huwelijksgoederenregister. In de rechtspraktijk was al een herziening doorgevoerd om de registers te elektroniseren, maar alsnog werd het huwelijksgoederenregister niet als toegankelijk ervaren. Voor schuldeisers bleven de registers niet toegankelijk, omdat zij niet bekend

[41] Luijten & Meijer 2005, p. 232.
[42] Van der Burght 1980, p. 27.
[43] Van der Burght 1980, p. 19-23; Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/422.
[44] Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/422*; Kamerstukken II* 2007/08, 28867, nr. 17.
[45] Van der Burght 1980, p. 19-23; Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/422.
[46] Gr. Van der Burght, *Ongekende wetenschap*, H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn 1980, p. 19-23.
[47] Van Zeben1962, p. 352.
[48] Van der Burght1980, p. 32

waren met de plaats waar het huwelijk had plaatsgevonden en hierdoor geen inzage kregen in het register.[49]

Pechtold heeft uiteindelijk in 2008 een amendement ingediend om het mogelijk te maken het huwelijksgoederenregister te centraliseren, om zo de toegankelijkheid te verbeteren en kosten te besparen.[50] Met dit amendement werd aangehaakt bij het boedelregister, namelijk artikel 4:186 lid 4 BW.[51]

Naar aanleiding van dit amendement is het in artikel 1:116 lid 3 BW wettelijk mogelijk gemaakt om een centraal huwelijksgoederenregister in te stellen. De wetgever lijkt hier een verwijsindex, zoals wij deze thans kennen, op het oog te hebben gehad; een huwelijksgoederenregister dat digitaal te raadplegen is met betrekking tot de ingeschreven rechtsfeiten.[52] Door deze verwijsindex kunnen betrokkenen controleren of er huwelijkse voorwaarden zijn. Registraties vanaf 1996 zijn via het register te raadplegen, te downloaden en op te slaan.[53]

Artikel 1:116 lid 3 BW heeft met andere woorden ruimte gelaten aan de rechtspraktijk om het huwelijksgoederenregister te automatiseren. Hierdoor zouden belanghebbenden in de toekomst mogelijk geen contact meer hoeven op te nemen met de griffie van de rechtbanken om te bezien of er huwelijkse voorwaarden zijn geregisterd. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gaf echter aan dat 'nadien […] bezien [kan] worden of het wenselijk is dat het register dat alsdan centraal raadpleegbaar is, ook voor derden raadpleegbaar wordt en hoe dit zal kunnen worden vormgegeven'.[54] Het werd echter eerst noodzakelijk geacht dat er onderzoek wordt gedaan naar de wenselijkheid van een voor derden raadpleegbaar register en hoe dit register dan vorm dient te krijgen.

Op dit moment is het huwelijksgoederenregister slechts deels gedigitaliseerd. Hierdoor hebben er wel al enkele wijzigingen plaatsgevonden. Zo worden de registerkaarten digitaal bewaard en kan het register digitaal worden geraadpleegd. Door deze digitale raadpleging wordt duidelijk dat er huwelijkse voorwaarden zijn geregistreerd en waar deze registratie zich bevindt. De onderliggende stukken worden nog in papieren vorm bewaard.[55] Raadpleging van de onderliggende stukken is, zoals gezegd, alleen mogelijk voor de partners, notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst. Ook dient men nog steeds op de hoogte te zijn van de trouwdatum of datum van geregistreerd partner-

[49] Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II* 2023/422; *Kamerstukken II* 2007/08, 28867, nr. 17.
[50] *Kamerstukken II* 2007/08, 28867, nr. 17.
[51] Zie nader hoofdstuk 10 Boedelregister.
[52] *Stcr.* 2011, 12414; *Stb.* 2011, 335.
[53] 'Veelgestelde vragen over het Huwelijksgoederenregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Veelgestelde-vragen-over-het-Huwelijksgoederenregister.aspx#dd8b2fea-b736-4101-a107-32cd2fff9682d145ba09-095b-4d91-b530-5130226a85642.
[54] *Stb.* 2011, 335.
[55] Intern document, niet beschikbaar.

schap voordat inzage in het huwelijksgoederenregister kan worden verkregen. Doordat derden nog steeds moeten aangegeven op welke datum het huwelijk is voltrokken of het partnerschap is geregistreerd, zijn de twijfels met betrekking tot de toegankelijkheid niet verdwenen. Kennis van de plaats van de huwelijksvoltrekking of registratie van het partnerschap is door de centralisering echter niet meer van belang.

Daarnaast dienen de namen van de echtgenoten/partners bij de wederpartij bekend te zijn voordat inzage in het huwelijksgoederenregister kan worden verkregen. Bij betaling op afbetaling of online aankopen zal de naam van één echtgenoot bekend zijn. De vraag is echter of ook de achternaam van de partner of echtgenoot bekend is bij de derde. Ook hier kan dus een praktisch probleem ontstaan. Zonder bekendheid met beide namen kan geen inzage worden verkregen in het huwelijksgoederen-register.

Tot slot is er nog een andere drempel voor derden die rechtshandelingen verrichten voor echtgenoten met huwelijkse voorwaarden. Het komt in de praktijk namelijk voor dat rechtbanken per abuis de verkeerde – noodzakelijke – gegevens registeren, zoals de verkeerde huwelijksdatum. Op dat moment zullen de huwelijkse voorwaarden niet verschijnen in het huwelijksgoederenregister. De rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat derden zich in dat geval niet kunnen verhalen op het vermogen van de echtgenoot.[56] Het handmatig – verkeerd – invoeren van gegevens door de griffie van de rechtbanken kan dus tot gevolg hebben dat het doel van het huwelijksgoederenregister niet wordt bereikt.

9.4.2 Maatregelen om doel van algemeen belang te bereiken

Zoals uiteengezet was vroeger het register alleen via de rechtbanken raadpleegbaar. Vanwege allerlei drempels voor derden is besloten om het huwelijksgoederenregister te digitaliseren. Echter is ook besloten om, anders dan voorheen, de onderliggende stukken niet openbaar te maken.[57] Deze handelswijze is mede in het licht van de komst van de AVG ingevoerd. Andere derden, zoals schuldeisers, kunnen hierdoor geen inzage krijgen in de onderliggende akten, tenzij de echtgenoten deze zelf verstrekken. Daarmee is de werking van artikel 1:116 BW sinds de inwerkingtreding van de AVG aanzienlijk beperkt.[58] Deze stukken kunnen ook niet bij andere instanties worden opgevraagd door derden. Derden die voornemens zijn om rechtshandelingen jegens echtgenoten te gaan verrichten, zijn daardoor niet op de hoogte van de inhoud van de voorwaarden en kunnen hierdoor alsnog benadeeld worden in hun verhaals-mogelijkheden. Onderzocht zou kunnen worden hoe deze derden toch kunnen worden beschermd. Een voorbeeld kan zijn dat enkel de namen van de echtgenoten of partners en huwelijksdatum of datum van het geregistreerd partnerschap worden

[56] Rb. Rotterdam 1 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12077, r.o. 4.7.
[57] Op basis van Interview beheerder Boedelregister, 10 september 2024.
[58] De Bruijn, Huijgen & Reinhartz2019, paragraaf IV.53.

weergegeven en een uittreksel van de stukken. Overige persoonsgegevens uit de afschriften, zoals adressen, zouden dan achterwege gelaten kunnen worden. Dit vereist wel een grondige wijziging van de huidige werkwijze.

9.5 Proportionaliteit

Om te beoordelen of de verwerking van de (persoons)gegevens proportioneel is, dient na te worden gegaan of de openbaarheid van de (persoons)gegevens in redelijke verhouding staat tot het doel van de openbaarheid. Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van vier criteria: 1) Welke en wat voor soort gegevens worden verwerkt?, 2) Wie heeft toegang tot het openbaar register?, 3) Kan er in uitzonderlijke individuele gevallen af worden geweken van de openbaarheid of kunnen in uitzonderlijke gevallen persoonsgegevens worden afgeschermd? en 4) Zijn er maatregelen genomen om te verzekeren dat de informatie voor de juiste doeleinden wordt gebruikt?

9.5.1 Aard en omvang geopenbaarde (persoons)gegevens

Allereerst wordt de mate van de inbreuk bepaald door de gevoeligheid van de gegevens die worden geopenbaard. In paragraaf 9.2.1 is reeds aan de orde gekomen dat er diverse soorten gegevens openbaar worden gemaakt. Als het gaat om de openbaarmaking zijn met name de namen van de partners relevant. In de regel brengt het openbaar maken van namen een geringe inbreuk met zich mee. Echter, uit het feit dat de namen worden geopenbaard in de context van het huwelijksgoederenregister, kan uit deze openbaarmaking ook iemand seksuele gerichtheid worden afgeleid.[59] Dit wordt ten dele ondervangen door het feit dat derden wellicht al op de hoogte kunnen zijn van de seksuele gerichtheid voordat zij het register raadplegen, aangezien de namen van de partners en de datum van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap moet worden opgegeven voordat een zoekresultaat wordt weergegeven. Met andere woorden, het register bevestigt in dat geval enkel de ingevoerde gegevens door derden. Toch hoeft dit niet altijd zo te zijn, aangezien alleen de achternaam vereist is.[60] Van belang om nogmaals op te merken is dat alleen het resultaat van de huwelijkse voorwaarden of de andere akten en verzoekschriften openbaar wordt gemaakt. Er wordt dus bijvoorbeeld alleen openbaar gemaakt of er huwelijkse voorwaarden zijn of dat partners van tafel en bed zijn gescheiden. De daadwerkelijke akten vormen geen onderdeel van het huwelijksgoederenregister en zijn daardoor ook niet voor derden raadpleegbaar via het register. De groep die deze akten kan

[59] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

[60] 'Sommige landen hanteren echter ook geslacht in de achternaam. Voor IJsland bijvoorbeeld geldt dat de achternaam ook het geslacht bekendmaakt. Zo weten we van de partners A. Adamsdóttir en B. Björksdóttir dat het om twee vrouwen gaat en bij C. Christiansson en D. Dagmarsdóttir om een man en een vrouw', zie Berlee 2023.

raadplegen is beperkt tot de partners, de Belastingdienst, notarissen en deurwaarders. Hiermee blijft de inbreuk relatief beperkt.

9.5.2 Toegang tot het register

Ten tweede hangt de ernst van de inmenging samen met de wijze waarop toegang tot het register wordt verleend en hoe die toegankelijkheid van het register is vormgegeven. Zoals eerder uiteengezet is het tegenwoordig mogelijk om via de verwijsindex van de website van de Raad voor de rechtspraak kosteloos in te zien of partners huwelijkse voorwaarden hebben opgesteld. Daarnaast is het voor partners, notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst mogelijk om kosteloos afschrift te krijgen van akten, verzoekschriften en beslissingen. Doordat derden, die inzage willen in het huwelijksgoederenregister, aan moeten geven wat de namen van de partners zijn en op welke datum zij hun huwelijk hebben laten voltrekken of op welke datum hun partnerschap is geregistreerd, is het niet mogelijk, of in ieder geval niet gemakkelijk, om het huwelijksgoederenregister te kunnen raadplegen. Bulkverstrekking kan dan ook niet plaatsvinden op deze wijze, noch ligt het voor de hand dat herhaalde incidentele raadplegingen kunnen plaatsvinden. Dat is alleen mogelijk met een lijst van namen en huwelijksdata. Een ander belangrijk gegeven is dat, zoals eerder aangegeven, registratie van bijvoorbeeld de huwelijkse voorwaarden niet verplicht is. Het enkele feit dat er geen gegevens beschikbaar zijn in de verwijsindex betekent daardoor niet automatisch dat er geen huwelijkse voorwaarden of partnervoorwaarden zijn opgesteld. Deze voorwaarden kunnen alleen niet tegen derden worden ingeroepen.

9.5.3 Mogelijkheid tot afschermen (persoons)gegevens

Ten derde is de vraag relevant of er mogelijkheden zijn om in bepaalde gevallen (persoons)gegevens af te schermen, terwijl deze gegevens op grond van de wet in beginsel openbaar zijn. Op grond van artikel 1:116 BW en het Besluit Huwelijksgoederenregister is het niet mogelijk om bepaalde (persoons)gegevens af te schermen.

Op het moment dat partners willen voorkomen dat hun (persoons)gegevens openbaar zijn, kunnen ze ertoe besluiten om de huwelijkse voorwaarden niet in te schrijven, met als consequentie dat zij zich ook niet op deze voorwaarden kunnen beroepen tegenover derden. In het specifieke geval van het huwelijksgoederenregister, waar al weinig – voor de aanvrager – nieuwe gegevens worden geopenbaard, zou het afschermen van (persoons)gegevens de functie en werking van het huwelijksgoederenregister nutteloos maken.

Het enige niet door de aanvrager ingevulde feit dat nu via de website openbaar wordt gemaakt is het registratienummer en de rechtbank waar inzage kan worden verkregen in de onderliggende bescheiden. Inzage in de onderliggende bescheiden verloopt

echter volgens artikel 3a Besluit Huwelijksgoederenregister 1969 niet volgens de systematiek van het huwelijksgoederenregister. Inzage is beperkt tot specifieke doelgroepen. Doorzoeking van het uitsprakenregister op Rechtspraak.nl levert ook geen resultaten op van betrokkenen die om afscherming van (persoons)gegevens hebben verzocht.

9.5.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Tot slot moet worden vermeld dat openbare registers bijzonder gevoelig zijn voor misbruik, met name omdat aanvragers geen belang hoeven aan te tonen. Het is daarom van belang om te bespreken welke maatregelen er zijn genomen om misbruik van het huwelijksgoederenregister te voorkomen. Uit het interview dat is afgenomen met de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de Raad bijhoudt vanuit welke IP-adressen het huwelijksgoederenregister is geraadpleegd.[61] Onbekend is of, en hoe, de rechtbanken bijhouden welke doelgroepen om inzage in de akten verzoeken.

In paragraaf 9.4.2 is al aandacht besteed aan het feit dat de beperking van het kunnen raadplegen van de onderliggende akten ernstige twijfels met zich meebrengt. Deze werkwijze zorgt er namelijk voor dat er ernstige twijfels ontstaan of het doel van het register nog wel in voldoende mate bewerkstelligd kan worden. Gaat het hier niet om een te verregaande inperking van de openbaarheid? De bepalingen die relevant zijn worden immers niet langer openbaar gemaakt, maar zijn enkel beschikbaar voor een beperkte groep. Daarom is gekeken naar enkele mogelijkheden om de bepalingen uit onderliggende akten en andere stukken alsnog openbaar te maken, maar voorzien van voldoende waarborgen om een bovenmatige verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. Een voorbeeld kan zijn dat enkel de naam en huwelijksdatum worden weergegeven en een uittreksel van de stukken met de relevante bepalingen daarin,[62] of er kan worden overwogen om wel de akte ter beschikking te stellen op aanvraag, maar dan ontdaan van de bovenmatige persoonsgegevens, zoals adressen en andere niet relevante persoonsgegevens. Dit vereist wel een grondige wijziging van de huidige werkwijze.

9.6 Conclusie

Het inschrijven van de huwelijkse voorwaarden is geen verplichting voor de partners of echtgenoten. Inschrijving heeft evenwel als gevolg dat de verhaalsmogelijkheden voor schuldeisers worden beperkt in overeenstemming met de huwelijkse voorwaarden. Schrijft men de huwelijkse voorwaarden niet in, waardoor deze ook niet aan derden kunnen worden tegengeworpen. De informatie die in het huwelijksgoederenregister wordt opgenomen is relatief beperkt. Zoals aangegeven worden de meest gevoelige

[61] Interview beheerder Boedelregister, 10 september 2024.
[62] Vergelijk met het CCBR, zie Hoofdstuk 13.

gegevens al vereist als verificatievragen (naam en datum huwelijk/geregistreerd partnerschap) en fungeert het huwelijksgoederenregister als een verwijzingsindex.

Er is ook maar één wijze van raadplegen van het huwelijksgoederenregister, namelijk via de website. Dit vergemakkelijkt de toegang tot het register, doordat dit online raadpleegbaar is. Ook zijn er stappen in de toegankelijkheid gezet, doordat derden niet langer bekend hoeven te zijn met de plaats waar het huwelijk is voltrokken of waar het geregistreerd partnerschap is aangegaan.

Desalniettemin blijven er nog altijd zorgen over de toegankelijkheid van het huwelijks-goederenregister. Met name het vereisen van de datum van het huwelijk/partnerschap werpt een drempel op die dusdanig hoog is dat in de literatuur is geconstateerd dat het doel van het register hierdoor wordt ondermijnd.

Daarnaast bestaat er veel discussie over de vraag of het register wel aan het doel beantwoordt, aangezien nog altijd veel mensen onbekend zijn met het (belang van het) register en het daardoor relatief weinig[63] wordt geraadpleegd. In 2023 ging het om 490.000 aanvragen, waarbij het niet duidelijk is om wie dit gaat. Het kan daarom zijn dat een relatief kleine groep, zoals notarissen, verantwoordelijk is voor de bevragingen. Dit is echter gissen, nu alleen IP-adressen worden gelogd en daaruit niet is te achterhalen wie de raadplegers van het register zijn.

Men leert als (potentieel) schuldeiser dus enkel dát er huwelijkse voorwaarden zijn, maar niet wat deze inhouden. Onduidelijk is dus waar schuldeisers zich al dan niet op kunnen verhalen. Deze laatste werkwijze is ingevoerd met het oog op de AVG, maar in de literatuur is betoogd dat deze mogelijk in strijd is met de tekst van de wet.[64]

Onderdeel van de kritiek op het gebrekkige raadplegen van het register is gelegen in de hoeveelheid verificatievragen die worden gesteld. Het opheffen van de verificatie-vragen kan een maatregel zijn die noodzakelijk is om het register ook daadwerkelijk te laten beantwoorden aan het doel. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het stellen van de verificatievragen een belangrijke privacybeschermende maatregel betreft. Het opheffen van deze vragen om het register toegankelijker te maken heeft direct invloed op de evenredigheid van de openbaarheid;

- Het hanteren van alleen de naam van een der partners in combinatie met bijvoorbeeld diens geboortedatum om te zien of er sprake is van huwelijkse voorwaarden maakt het mogelijk om het register te misbruiken om te zien of iemand getrouwd of geregistreerd partner is, en met wie;[65]

[63] In vergelijking met de andere registers van de Raad voor de rechtspraak.
[64] In het bijzonder artikel 1:116 lid 1 BW, waarin staat dat 'de bepalingen' ingeschreven moeten worden.
[65] Hieruit kan dan ook, wanneer niet bekend, mogelijk het geslacht van de partner worden achterhaald, waarmee bijzondere categorieën van persoonsgegevens kunnen worden achterhaald. Overigens kan

- Het hanteren van alleen de namen van beide partners, zonder de huwelijks-datum of datum van geregistreerd partnerschap, maakt het mogelijk dat kan worden nagegaan wat de mogelijke status is van iemands relatie en wanneer deze twee personen hun relatie juridisch hebben vastgelegd met een huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- Iedere inperking van het aantal en soort verificatievragen maakt het gemakkelijker om toegang tot het register te verkrijgen en maakt ook de herhaalde incidentele verstrekkingen gemakkelijker.

Concluderend is te stellen dat het register in overeenstemming lijkt te zijn met het gegevensbeschermingsrecht. Alleen rijst wel de vraag op of het doel van het register bereikt kan worden en niet onnodig wordt belemmerd door het hanteren van de verificatievragen. Aangezien niet wordt bijgehouden *wie* daadwerkelijk het register raadpleegt en dit ook niet op andere wijze is onderzocht, is niet te achterhalen welke groepen het register niet raadplegen, terwijl deze mogelijk wel verwacht worden het register te raadplegen. Bij gebrek aan voldoende informatie kan dus geen conclusie worden getrokken over de vraag of het hanteren van de verificatie en/of het beperken van de toegang tot de onderliggende stukken een te hoge drempel opwerpt en het doel van het register ondermijnt. Daarmee is het dus niet mogelijk om te concluderen of de kritiek die in de literatuur wordt geopperd zich ook in de praktijk voordoet.

hiervoor wel worden onderzocht of het niet mogelijk is dat niet de naam van de partner wordt weergegeven, in lijn met HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*). Het gaat de potentiële schuldeiser immers om het verhaal op het vermogen, niet de persoon. Dit zou dan wel een enorme operationele inzet vereisen, aangezien dit een verdubbeling van het aantal registerkaarten met zich meebrengt.

Hoofdstuk 10 – Boedelregister

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de openbaarheid van de persoonsgegevens opgenomen in het boedelregister in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht. Om tot een beantwoording te komen van deze vraag zal allereerst het boedelregister worden geïntroduceerd. In paragraaf 10.2 wordt ingegaan op de (persoons)gegevens die worden geregistreerd en openbaar worden gemaakt en op welke wijze deze openbaarmaking geschiedt. Daarna zullen in paragraaf 10.3 de grondslag en doel van de openbaarmaking van de (persoons)gegevens worden besproken. In paragraaf 10.4, respectievelijk paragraaf 10.5 wordt stilgestaan bij de subsidiariteit en proportionaliteit van de openbaarmaking in relatie tot gegevensbeschermingsrecht. In paragraaf 10.6 volgt de beantwoording van de hoofdvraag.

10.1.1 Schetsing van de algemene achtergrond van het register

Het boedelregister heeft zijn grondslag in artikel 4:186 BW, dat in werking is getreden op 1 januari 2002.[1]

> Artikel 4:186 BW
> 1. De griffiers van de rechtbanken houden een openbaar boedelregister, waarin krachtens wettelijk voorschrift feiten worden ingeschreven, die voor de rechtstoestand van opengevallen nalatenschappen van belang zijn.
> 2. Een notaris die is betrokken bij de afwikkeling van de nalatenschap, doet zich in het boedelregister inschrijven.
> 3. De wijze van inrichting en raadpleging van het boedelregister worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld.
> 4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de openbare boedelregisters, bedoeld in het eerste lid, in afwijking van het eerste lid door een ander of door anderen dan de griffiers van de rechtbanken worden gehouden. Bij algemene maatregel van bestuur kan eveneens worden bepaald dat de verstrekking van gegevens ter inschrijving in het openbaar boedelregister door degenen die daartoe bevoegd of die daartoe gehouden zijn, uitsluitend op een in die maatregel aan te geven wijze plaats vindt.

Op grond van artikel 4:186 BW kunnen bepaalde feiten in het boedelregister worden ingeschreven, die voor de rechtstoestand van opengevallen nalatenschappen van belang zijn en waarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Door middel van het boedelregister kunnen betrokkenen van een nalatenschap zich gemakkelijker oriënteren, zo wordt verondersteld in de parlementaire behandeling van het nieuwe

[1] *Stb.* 2002, 430.

Boek 4 BW.[2] De wijze van inrichting en raadpleging van het boedelregister worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit boedelregister, dat op 1 januari 2003 in werking is getreden.[3]

10.1.2 Ontstaansgeschiedenis boedelregister

Zowel artikel 4:186 BW als het Besluit boedelregister is relatief recent – respectievelijk 2002 en 2003 – in werking getreden. Het boedelregister kan echter worden beschouwd als een voortzetting van het oude register waar het recht van beraad (artikel 1070 oud BW), de beneficiaire aanvaarding (artikel 1103 oud BW) en de verwerping (artikel 1070 oud BW) werden ingeschreven.[4] Er ontbrak echter een algemene regeling voor het boedelregister.[5] Hierdoor kon het voor derden bijzonder lastig zijn om 'na overlijden van erflater te weten te komen wie diens erfgenamen zijn; men denke in het bijzonder aan schuldeisers van de nalatenschap die een rechtsvordering tegen de erfgenamen willen instellen. […] Deze informatie zal het beste verkregen kunnen worden van de notaris die – hetzij krachtens een uiterste wil, hetzij bij ontbreken daarvan op verzoek van de erfgenamen of de langstlevende echtgenoot – bij de afwikkeling van de nalatenschap betrokken is.'[6] In de parlementaire geschiedenis van artikel 4:186 BW wordt nog gesproken van artikel 4.5.1.4a:[7]

> Artikel 4.5.1.4a:
> 1. De griffiers van de rechtbanken houden een openbaar boedelregister, waarin krachtens wettelijk voorschrift feiten worden ingeschreven, die voor de rechtstoestand van opengevallen nalatenschappen van belang zijn.
> 2. De wijze van inrichting en raadpleging van het boedelregister worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Artikel 4.5.1.4a stelt de inrichting van een boedelregister bij de rechtbanken verplicht, en verruimt aldus de werking van incidentele bepalingen van artikelen als 1070 en 1075. Hoewel de opzet van artikel 4.5.1.4a neerkomt op een uitbreiding met feiten die moeten of kunnen worden ingeschreven, treedt voor genoemde, incidentele bepalingen formeel gezien een nieuw register in de plaats. Het huidige register blijft wel bewaard, de Archiefwet 1995 is daarop van toepassing. Gegevens uit het huidige register zullen ook na de inwerkingtreding van het nieuwe Boek 4 daaruit kunnen worden verkregen (op de voet van artikel 839 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het thans bestaande register zal vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe Boek 4 vanzelfsprekend niet meer worden aangevuld. Een verlenging van een ten tijde van het in werking treden van het nieuwe Boek 4 reeds lopende termijn van

[2] *Kamerstukken II* 1962/63, 3771, nr. 6, p. 112-113.
[3] Verstappen, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*; *Stb.* 2002, 608.
[4] Luijten 2003, p. 22-23; *Stb.* 2002, 608; Brinkman & Van Anken, in *GS Erfrecht*.
[5] Verstappen, in *T&C Burgerlijk Wetboek*; *Stb.* 2002, 608.
[6] *Kamerstukken II* 1981/182, 17141, nr. 3, p. 67.
[7] Van der Burght, Ebben & Kremer 2002, p. 907.

beraad, op de voet van artikel 4.5.1.4, lid 3, zal dus in het nieuwe register worden ingeschreven. Artikel 4.5.2.2, over de wijze waarop aanvaarding en verwerping door de erfgenamen van de nalatenschap kan plaatsvinden, en de verplichting tot inschrijving van die verklaringen, geldt alleen voor keuzen die na de inwerkingtreding van het nieuwe Boek 4 worden uitgebracht; inschrijving daarvan zal dus eveneens uitsluitend plaatsvinden in het boedelregister van artikel 4.5.1.4a.[8]

Met de inwerkingtreding van artikel 4:186 BW werd de inrichting van een boedelregister bij de rechtbanken dus verplicht gesteld om zo derden te informeren over rechtsfeiten in het kader van opengevallen nalatenschappen. Om dit doel te bewerkstelligen wordt sinds 1 januari 2003 het boedelregister gehouden door de griffiers van de rechtbanken.[9] Zoals eerder aangegeven was er voor de inwerkingtreding van artikel 4:186 BW en het Besluit boedelregister ook al een register met betrekking tot het recht van beraad, de beneficiaire aanvaarding en de verwerping. Feiten die zich op of na 1 januari 2003 hebben voorgedaan inzake nalatenschappen die vóór dat tijdstip reeds waren opengevallen, worden in het nieuwe register ingeschreven. Feiten die zich voor 1 januari 2003 hebben voorgedaan, staan nog in het oude boedelregister ingeschreven.[10]

10.2 (Persoons)gegevens in het register

In deze paragraaf zal worden toegelicht welke rechtsfeiten er in het boedelregister worden geregistreerd en welke (persoons)gegevens worden geregistreerd en openbaar worden gemaakt. Daarna zal worden toegelicht op welke wijze de openbaarmaking van de (persoons)gegevens geschiedt.

10.2.1 Registratie en openbaarmaking (persoons)gegevens

In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen dat er alleen rechtsfeiten in het boedelregister worden ingeschreven wanneer daar een wettelijk voorschrift voor bestaat. In de tabel op de volgende pagina's wordt aangegeven welke rechtsfeiten kunnen worden ingeschreven en welke (persoons)gegevens openbaar worden gemaakt.

[8] *Kamerstukken II* 1999/00, 26822, nr. 3, p. 23-24.
[9] Artikel 4:186 lid 4 BW maakt het echter ook mogelijk dat anderen dan de griffiers van de rechtbanken het boedelregister houden. Verstappen, in: *T&C Erfrecht civiel en fiscaal*.
[10] *Stb.* 2002, 608.

Ingeschreven rechtsfeiten	Ingeschreven (persoons)gegevens[1]	Openbaargemaakte (persoons)gegevens
Het overlijden van de erflater. Deze specifieke inschrijving wordt gelijktijdig gedaan met het tweede feit.	- De naam, voornamen, plaats en land van geboorte en van overlijden van de erflater - De dag en uur van overlijden van erflater - De laatste woonplaats en volledig adres (sterfhuis) van de erflater	- De voorletters en naam van de erflater - Geboortedatum erflater - Sterfdatum erflater - Laatste woonplaats van de erflater
Een verklaring van een erfgenaam die de erfenis, het legaat of het wettelijk erfdeel zuiver heeft aanvaard ter griffie van de rechtbank.[2]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam - De aanduiding van de gedane keuze - Indien van toepassing: de naam, voornamen en adresgegevens van de gemachtigde	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam
Een verklaring van een erfgenaam die de erfenis, het legaat of het wettelijk erfdeel heeft verworpen ter griffie van de rechtbank.[3]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam - De aanduiding van de gedane keuze - Indien van toepassing: de naam, voornamen en adresgegevens van de gemachtigde	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam
Een verklaring van een erfgenaam die de erfenis, het legaat of het wettelijk erfdeel beneficiair heeft aanvaard ter griffie van de rechtbank.[4]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam - De aanduiding van de gedane keuze - Indien van toepassing: de naam, voornamen en adresgegevens van de gemachtigde	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam
Een beneficiaire aanvaarding van de nalatenschap, het legaat of het wettelijk erfdeel door de wettelijke vertegenwoordiger van een erfgenaam.[5]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam - De aanduiding van de gedane keuze - De naam, voornamen en adresgegevens van de wettelijke vertegenwoordiger - De aanduiding van de kantonrechter die de machtiging heeft gegeven en de dagtekening van deze beslissing	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
Een verwerping van de nalatenschap, het legaat of het wettelijk erfdeel door de wettelijke vertegenwoordiger van een erfgenaam.[6]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam - De aanduiding van de gedane keuze - De naam, voornamen en adresgegevens van de wettelijke vertegenwoordiger - De aanduiding van de kantonrechter die de machtiging heeft gegeven en de dagtekening van deze beslissing	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De termijn die de kantonrechter een erfgenaam, op verzoek van een belanghebbende, heeft gesteld voor het aanvaarden of verwerpen van een erfenis.[7]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beslissing heeft genomen en de dagtekening van deze beslissing - De naam, voornamen en adresgegevens van de belanghebbende op wiens verzoek de beschikking is gegeven ingeschreven - De duur van de gestelde termijn - De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenaam aan wie de termijn is gesteld	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
Een wettelijke vertegenwoordiger wil de termijn van drie maanden voor aanvaarding of verwerping van de nalatenschap verlengen.[8]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven en de dagtekening van deze beschikking - De naam, voornamen en adresgegevens van de desbetreffende erfgenaam - De duur van de verlenging van de termijn	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
Een wettelijke vertegenwoordiger heeft de termijn van drie maanden voor aanvaarding of verwerping van de nalatenschap laten verlopen en de erfgenaam heeft hierdoor de nalatenschap beneficiair aanvaard.[9]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven en de dagtekening van deze beschikking - De naam, voornamen en adresgegevens van de desbetreffende erfgenaam - De zakelijke weergave van de inhoud van de beschikking	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing

[1] Het is mogelijk om het BSN-nummer te registreren in het boedelregister, maar dat is niet verplicht. Het BSN-nummer wordt ook niet geopenbaard.
[2] Artikel 4:191 lid 1 BW en artikel 13 EU-verordening nr. 650/2012.
[3] Artikel 4:191 lid 1 BW en artikel 13 EU-verordening nr. 650/2012.
[4] Artikel 4:191 lid 1 BW en artikel 13 EU-verordening nr. 650/2012.
[5] Artikel 4:193 lid 1 BW en artikel 13 EU-verordening nr. 650/2012.
[6] Artikel 4:193 lid 1 BW en artikel 13 EU-verordening nr. 650/2012.
[7] Artikel 4:192 lid 2 BW.
[8] Artikel 4:193 lid 1 BW.
[9] Artikel 4:193 lid 2 jo. lid 1 BW.

Ingeschreven rechtsfeiten	Ingeschreven (persoons)gegevens[1]	Openbaargemaakte (persoons)gegevens
Het ongedaan maken van de wettelijke verdeling door de langstlevende echtgenoot door middel van een verklaring bij notariële akte en inschrijving daarvan binnen drie maanden na het openvallen van de nalatenschap.[10]	- De naam, voornamen en adresgegevens van de echtgenoot - De datum van de notariële akte en de notaris voor wie de akte is verleden - Indien gebruik is gemaakt van een schriftelijke volmacht: de namen, voornamen en adres-gegevens van de gevolmachtigde - Indien van de diensten van een curator of bewindvoerder gebruik is gemaakt: de namen, voornamen en adresgegevens van de curator en/of bewindvoerder	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De verlenging van de termijn van drie maanden waarin schuldeisers zich niet kunnen verhalen op de goederen van een nalatenschap.[11]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beslissing heeft genomen - De naam, voornamen en adresgegevens van de erfgenamen genoteerd die niet zuiver hebben aanvaard - De namen, voornamen en adresgegevens van de schuldeisers	- Omschrijving van het feit - Voorletters en naam erfgenaam - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
Het optreden als notaris bij de afwikkeling van de erfenis.[12]	- De naam, voornamen en het kantooradres van de desbetreffende notaris	- De datum van inschrijving - Voorletters en naam notaris
De aanwijzing van boedelnotaris door de vereffenaar.[13]	- De naam, voornamen en het kantooradres van de desbetreffende boedelnotaris	- De datum van inschrijving - Voorletters en naam boedelnotaris
Het optreden van de notaris als boedelnotaris voor de beneficiair aanvaarde nalatenschap op verzoek van de erfgenaam.[14]	- De naam, voornamen en het kantooradres van de desbetreffende boedelnotaris - De aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven en de dagtekening van deze beschikking	- De datum van inschrijving - Voorletters en naam notaris - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De boedelnotaris die door de kantonrechter wordt aangewezen ter vervanging van een boedelnotaris die voor een beneficiair aanvaarde nalatenschap optreedt.[15]	De naam, voornamen en adresgegevens van de boedelnotaris - De aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven en de dagtekening van deze beschikking	Datum intrekking inschrijving van de oude boedelnotaris - Datuminschrijving van de nieuwe boedelnotaris - Voorletters en naam nieuwe boedelnotaris - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De benoeming van de vereffenaar.[16]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beslissing heeft genomen en de dagtekening van de beslissing - De namen, voornamen en adresgegevens van de benoemde vereffenaar	- Datum inschrijving vereffenaar - Voorletters en naam en woonplaats vereffenaar - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De beëindiging van de benoeming door de vereffenaar.[17]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beslissing heeft genomen en de dagtekening van die beslissing - De namen, voornamen en adresgegevens van de benoemde vereffenaar - Het tijdstip van ingang waarvan de hoedanig-heid van de vereffenaar is geëindigd	- Datum beëindiging - Voorletters en naam vereffenaar - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing
De opheffing van de vereffening wegens de geringe waarde der baten van een nalatenschap.[18]	- De aanduiding van de kantonrechter die de beslissing heeft genomen en de dagtekening van de beslissing - De namen, voornamen en adresgegevens van de benoemde vereffenaar - Het tijdstip van ingang waarvan de hoedanig-heid van de vereffenaar is opgeheven	- Datum opheffing - Voorletters en naam vereffenaar - De aanduiding van de kantonrechter en de dagtekening van de beslissing

[10] Art. 4:18 lid 1 BW.
[11] Artikel 4:185 lid 3 BW.
[12] Artikel 4:186 lid 2 BW en artikel 4:197 lid 1 BW.
[13] Artikel 4:211 lid 5 BW.
[14] Artikel 4:197 lid 1 BW.
[15] Artikel 4:197 BW.
[16] Artikel 4:206 lid 6 BW.
[17] Artikel 4:206 lid 6 BW.
[18] Artikel 4:209 lid 4 BW.

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat er, in aanvulling op de rechtsfeiten in bovenstaande tabel, ook andere feiten voor inschrijving in aanmerking komen.[11]

Enkele gegevens worden echter niet openbaar gemaakt, namelijk:

- de boedelbeschrijving;[12]
- gegevens die betrekking hebben op echtscheiding, zoals verdeling en verrekening van de gemeenschap van goederen;
- verklaringen van erfrecht.[13]

Door de Raad voor de rechtspraak wordt bijgehouden hoeveel registerkaarten er beschikbaar zijn in het boedelregister.[14] In 2023 waren dat één miljoen registerkaarten in het huidige boedelregister. Onbekend is hoeveel registerkaarten er beschikbaar zijn in het oude boedelregister, dat reeds bestond vóór 1 januari 2003.

10.2.2 Wijze waarop de gegevens openbaar worden gemaakt

Op grond van artikel 4:186 BW houden de griffiers van de verschillende rechtbanken een boedelregister. Dit boedelregister is openbaar. Er kan kosteloos een uittreksel worden opgevraagd bij de rechtbank. Om te bepalen bij welke rechtbank de gegevens bekend zijn, is de laatste woonplaats van de overledene bepalend. Indien de laatste gewone verblijfplaats in een lidstaat als bedoeld in Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring (PBEU 2012, L 201) is, dan kunnen de feiten worden ingeschreven in het boedelregister in het arrondissement van de woonplaats van de erfgenaam, de wettelijke vertegenwoordiger van een erfgenaam of de legataris. Indien deze twee voorgaande opties niet mogelijk zijn, dan zullen de feiten worden ingeschreven in het boedelregister gehouden door de griffier van de rechtbank Den Haag.[15] De rechtsfeiten over een bepaalde opengevallen nalatenschap zijn dus enkel bij een specifieke rechtbank op te vragen.

---

[11] *Stb.* 2002, nr. 608.
[12] Schuldeisers kunnen via het boedelregister wel inzicht krijgen met wie zij contact dienen op te nemen voor inzage in de boedelbeschrijving, 'Boedelregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Boedelregister.aspx.
[13] De eenvoudigste manier om derden te informeren over wie erfgenaam zijn zou het inschrijven van de verklaring van erfrecht in het boedelregister zijn. Dit zou echter een te grote inbreuk zijn op de privacy van erflater en erfgenamen. Zie Luijten, in *GS Erfrecht*; Verstappen, in *T&C Burgerlijk Wetboek*; Luijten & Meijer 2008, p. 475; www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Boedelregister.aspx.
[14] Kwantitatieve antwoorden Boedelregister, 10 september 2024.
[15] Artikel 4 lid 1 jo. 7 Besluit boedelregister.

Zoals in paragraaf 10.1.2 is aangegeven wordt het boedelregister sinds 1 januari 2003 gehouden door de griffiers van de rechtbanken, maar was er ook al een ouder register.[16] Doordat er sprake is van twee soorten registers (het oude en het nieuwe) is het mogelijk dat er bij raadpleging van het boedelregister geen compleet beeld ontstaat bij enkel raadpleging van het nieuwe register. Om betrokkenen toch van alle ingeschreven feiten te informeren hebben griffiers op grond van artikel 8 Besluit boedelregister de verplichting om in die specifieke gevallen ambtshalve na te gaan of er nog feiten in het oude boedelregister staan ingeschreven. Op grond van artikel 838 Rv kunnen derden ook gegevens uit dit oude register verkrijgen.[17]

Doordat iedere rechtbank een eigen boedelregister beheert en een eigen werkwijze heeft, verschilt per rechtbank hoe de rechtsfeiten uit het boedelregister kunnen worden opgevraagd en wat de doorlooptijd van de aanvraag is. Voor professionele partijen dient dezelfde werkwijze van aanvraag tot inzage in het boedelregister en tot verkrijgen van een uittreksel van het boedelregister te worden doorlopen als voor niet-professionele partijen. In de tabel hieronder wordt de werkwijze per rechtbank uiteengezet.[18]

Rechtbank	Aanvragen inzage boedelregister	Aanvragen uittreksel boedelregister	Doorlooptijd aanvraag uittreksel
Amsterdam	Per post	Per post	Onbekend
Den Haag	Telefonisch of bij de CentraleBalie in Den Haag	Telefonisch, per post, per e-mail	Binnen een werkdag verstrekt in geval van post of e-mail
Gelderland	Telefonisch per e-mail of per post bij de administratie van team Bewind en Erfrecht	Telefonisch per e-mail of per post bij de administratie van team Bewind en Erfrecht	Onbekend
Limburg	Telefonisch of bij de balie	Telefonisch, per post, Veilig Mailen of aan de balie	Binnen een werkdag wordt het uittreksel verstuurd indien de aanvraag telefonisch, per post of via Veilig Mailen wordt gedaan. Bij de balie wordt het uittreksel meteen verstrekt
Midden-Nederland	Telefonisch of schriftelijk	Per post, e-mail of telefonisch	Het kan één of enkele werkdagen duren voordat het uittreksel is verstrekt
Noord-Holland	Telefonisch, per post, of e-mail	Telefonisch, per post, of e-mail	Binnen drie werkdagen
Noord-Nederland	In persoon, telefonisch of schriftelijk	In persoon, telefonisch of schriftelijk	Binnen vijf werkdagen
Oost-Brabant	Aan de balie telefonisch, per e-mail of per post	Aan de balie telefonisch, per e-mail of per post	Maximaal één tot drie weken indien de aanvraag telefonisch, per e-mail of per post wordt gedaan. Bij de balie wordt het uittreksel meteen verstrekt
Overijssel	In persoon, telefonisch, per e-mail of per post	In persoon, telefonisch, per e-mail of per post	Binnen een werkdag indien de aanvraag telefonisch, per e-mail of per post wordt gedaan. Bij de balie wordt het uittreksel meteen verstrekt
Rotterdam	In persoon aan de Centrale Informatiebalie, per post of per e-mail	In persoon aan de Centrale Informatiebalie, per post of per e-mail	Binnen vijf werkdagen
Zeeland-West-Brabant	Schriftelijk of per e-mail	Schriftelijk of per e-mail	Zo snel mogelijk

[16] Artikel 4:186 lid 4 BW maakt het echter ook mogelijk dat anderen dan de griffiers van de rechtbanken het boedelregister houden. Verstappen, in: *T&C Erfrecht civiel en fiscaal*.
[17] *Stb.* 2002, 608.
[18] 'Boedelregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Boedelregister.aspx.

Bij alle aanvragen voor inzage in het boedelregister of voor het verkrijgen van een afschrift van het boedelregister dienen de volgende gegevens te worden overlegd:

- Voornaam/voornamen en achternaam (geboortenaam) van de overledene
- Geboortedatum van de overledene
- Overlijdensdatum van de overledene
- Adres en laatste woonplaats van de overledene
- Adres waar het uittreksel naartoe gestuurd moet worden.

Daarnaast zijn er in enkele gevallen nog aanvullende vereisten. De Rechtbank Noord-Holland verlangt bij de aanvraag van een inzage of uittreksel tevens informatie over wie de aanvrager is en waarom de aanvrager de gegevens nodig heeft. De Rechtbank Amsterdam verlangt bij de aanvraag van een inzage of uittreksel een kopie van het identiteitsbewijs van de aanvrager.[19]

Het is belangrijk om te vermelden dat de Raad voor de rechtspraak geen antwoorden kon geven over de gang van zaken op lokaal niveau (per arrondissement of rechtbank). Vanwege tijdsbeperkingen hebben zij, ondanks ons verzoek, deze kwestie niet verder lokaal uitgezet.[20]

10.3 Openbaarheid

10.3.1 Grondslag voor openbaarheid

Het eerste criterium is dat de openbaarheid van het register voorzienbaar en voorspelbaar moet zijn op grond van de wet. Zoals aangegeven in paragraaf 10.1.1 is de wettelijke grondslag van het boedelregister gelegen in artikel 4:186 lid 1 BW en artikel 7 Besluit boedelregister.[21] Deze wettelijke grondslag is de opvolger van het oude register, waar het recht van beraad (artikel 1070 oud BW), de beneficiaire aanvaarding (artikel 1103 oud BW) en de verwerping (artikel 1070 oud BW) in werden geregeld.

De wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie uit het openbare boedelregister vloeit voort uit artikel 7 Besluit boedelregister:

> De griffier is verplicht aan eenieder kosteloos inzage in het boedelregister te verstrekken. Het verzoek daartoe dient op een bepaalde nalatenschap betrekking te hebben. De griffier is, met inachtneming van de vorige volzin, voorts verplicht om met betrekking tot een of meer der in het boedelregister ingeschreven en door de verzoeker aangegeven feiten, een uittreksel uit het boedelregister te verstrekken, zulks met inachtneming van het bij of krachtens de Wet griffierechten burgerlijke zaken bepaalde.

[19] 'Boedelregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Boedelregister.aspx.
[20] Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CGR, 11 november 2024.
[21] *Stb.* 2002, 608.

De voorzienbaarheid en voorspelbaarheid op grond van de wet ziet niet alleen op de openbaarheid van het register, maar ook op welke persoonsgegevens openbaar worden gemaakt.[22] In paragraaf 10.2.1 is aangegeven dat er een verschil bestaat in de gegevens die worden geregistreerd en de gegevens die openbaar worden gemaakt. Welke (persoons)gegevens precies openbaar worden gemaakt is echter niet wettelijk geregeld. Het voorgaande zal nader worden toegelicht aan de hand van een concreet voorbeeld. In de wettelijke grondslag blijkt dat de aanduiding van de kantonrechter openbaar kan worden gemaakt of dat moet worden aangegeven dat een nalatenschap is verworpen door een erfgenaam. Welke contactgegevens van de kantonrechter of erfgenaam openbaar worden gemaakt, wordt niet nader gespecificeerd. Om deze reden is de omvang van de verwerking en daarmee de inmenging niet duidelijk of op nauwkeurige wijze bij wet bepaald.

Van belang om op te merken is dat bij de inwerkingtreding van het Besluit boedelregister de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) nog niet in werking was getreden. Wel werd het boedelregister beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp is ook in de parlementaire geschiedenis van het boedelregister aan bod gekomen. De Raad van State heeft aan de toenmalige minister van Justitie gevraagd hoe de openbaarmaking van persoonsgegevens via het boedelregister zich verhoudt tot de Wbp, specifiek met de wettelijke plicht om te voorzien in passende waarborgen jegens betrokkenen. De toenmalige minister van Justitie heeft hierop gereageerd dat de Wbp strekt ter bescherming van persoonsgegevens van levende natuurlijke personen, maar dat dat niet wegneemt dat gegevens uit het boedelregister ook betrekking hebben op andere – levende – natuurlijke personen, bijvoorbeeld familieleden van de erflater. Uit Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, waarop de Wbp is gebaseerd, volgt dat openbare registers die voor een ieder toegankelijk zijn in beginsel toelaatbaar zijn zolang er wordt voldaan aan de voorwaarden van die Richtlijn en de Wbp. Aan deze voorwaarden werd volgens de minister voldaan.[23] De onderbouwing daarvoor is als volgt: er worden uitsluitend gegevens opgenomen en verstrekt die 'noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het boedelregister' (beginsel van minimale gegevensverwerking).[24] Daarnaast worden gegevens alleen verstrekt die 'op een specifiek aangeduide nalatenschap betrekking hebben' (beginsel van doelbinding).[25] Voorts worden er passende technische en organisatorische maatregelen genomen, doordat 'uit het boedelregister uitsluitend op verzoek gegevens worden verstrekt' en daarnaast 'het register niet zonder tussenkomst van de

[22] Berlee 2022, p. 9.
[23] *Stb.* 2002, 608; bijlage bij *Stb.* 2002, 608.
[24] *Stb.* 2002, 608, NvT p. 5. De minister wees op artikel 11 Wbp. Zie tegenwoordig art. 5 lid 1 sub c) AVG.
[25] *Stb.* 2002, 608, NvT p. 5. De minister wees op artikel 9 Wbp. Zie tegenwoordig art. 5 lid 1 sub b) jo 6 lid 4 AVG.

griffier toegankelijk is' (beginsel van integriteit en vertrouwelijkheid).[26] Laatstelijk wees de minister op de verantwoordelijkheid van de griffie en de organisatie die hem ter beschikking staat voor de naleving en waarborging van de normen uit de Wbp en het Besluit boedelregister.[27]

Inmiddels is de Wbp vervangen door de AVG. Sinds de inwerkingtreding van de AVG is er een enkele wijziging doorgevoerd met betrekking tot de inzage in en het uittreksel van het boedelregister. Voorheen waren alle adresgegevens zichtbaar op een uittreksel. Sindsdien is alleen nog de woonplaats zichtbaar.[28]

10.3.2 Doel openbaarheid

Openbare registers worden gehouden om redenen van algemeen belang. Het boedelregister is, net zoals het huwelijksgoederenregister,[29] een zogenoemde eerste generatie openbaar register, ingesteld voordat het gegevensbeschermingsrecht goed en wel bestond. Naar aanleiding van Richtlijn 95/46/EG en de Wbp heeft de wetgever bij sommige registers de doelstellingen voor de verwerking van persoonsgegevens geëxpliciteerd of gespecificeerd. De doelstellingen zijn voor het boedelregister echter niet nader geëxpliciteerd of gespecificeerd.[30] In zowel artikel 4:186 BW als het Besluit boedelregister wordt daarom geen wettelijke omschrijving van het doel van algemeen belang voor dit register gegeven. Wel kunnen uit de parlementaire behandeling twee doelen worden onderscheiden.

Ten eerste dienen belanghebbenden zich gemakkelijk te kunnen oriënteren op relevante rechtsfeiten met betrekking tot de nalatenschap:

> (p. 112-113). Artikel 4.5.1.4a. Op het voetspoor van artikel 1075 van het geldende wetboek bepaalde het ontwerp reeds in artikel 4.5.2.5 dat de ter griffie van de rechtbank van het sterfhuis afgelegde verklaringen van beneficiaire aanvaarding worden ingeschreven in een daartoe bestemd openbaar register. Naar de mening van de ondergetekende is het gewenst, opdat een belanghebbende zich gemakkelijker kan oriënteren, voor te schrijven dat in ditzelfde register ook de verklaringen van verwerping van een nalatenschap en de in het gewijzigd ontwerp mogelijk gemaakte, eveneens ter griffie af te leggen, verklaringen van zuivere aanvaarding worden opgenomen. Hiervoor komen voorts in aanmerking de beschikkingen, waarbij de boedelrechter een termijn, bedoeld in het voorgaande artikel of in artikel 4.5.2.2 van het gewijzigd ontwerp verlengt, de aanwijzing van een boedelnotaris (artikelen

[26] *Stb.* 2002, 608, NvT p. 5. De minister wees op artikel 13 Wbp. Zie tegenwoordig art. 5 lid 1 sub f) jo 24 en 32 AVG.
[27] *Stb.* 2002, 608, NvT p. 5-6. De minister wees op artikel 15 Wbp. Zie tegenwoordig onder meer art. 5 lid 2 AVG in brede zin.
[28] Interview beheerder Boedelregister, 1 oktober 2024.
[29] Zie nader Hoofdstuk 9.
[30] Berlee 2022, p. 10-11.

> 4.5.2.5*b* en 4.5.3.8), de benoeming van vereffenaar (artikel 4.5.3.5) en de opheffing van een vereffening (artikel 4.5.3.6).
>
> Om deze redenen is thans onder de algemene bepalingen van deze afdeling het voorschrift opgenomen, dat ter griffie van iedere rechtbank een openbaar boedelregister wordt gehouden, waarin krachtens wettelijk voorschrift feiten worden ingeschreven die voor de rechtstoestand van opengevallen nalatenschappen van belang zijn. De wijze van inrichting en raadpleging van het boedelregister kan bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Mocht het in de praktijk wenselijk blijken nog andere dan de hierboven reeds opgesomde feiten in het boedelregister op te nemen, dan kan hierin eveneens bij algemene maatregel van bestuur worden voorzien; de term „wettelijk voorschrift" in lid 1 laat daartoe ruimte.[31]

Ten tweede kan het voor sommige partijen, zoals schuldeisers, lastig zijn om na het overlijden van de erflater te achterhalen wie diens erfgenamen zijn. Dat is met name relevant voor schuldeisers van de nalatenschap die een rechtsvordering tegen de erfgenamen willen instellen. Deze informatie kan het makkelijkst worden verkregen door de notaris, maar hiervoor is wel vereist dat men weet wie als notaris optreedt.[32]

Zoals in paragraaf 10.2.2 is aangegeven, kan inzage in het boedelregister en een uittreksel van het boedelregister worden verkregen via de griffie van de rechtbanken. Er zijn op dit moment geen gegevens bekend over hoe vaak, en door wie, deze uittreksels worden opgevraagd. Deze gegevens worden niet verzameld door de Raad voor de rechtspraak, maar door de griffie van de verschillende rechtbanken.[33]

10.3.3 Voorwaarden of beperkingen op de openbaarheid

In beginsel heeft dus iedereen toegang tot het boedelregister, maar het verzoek dient volgens artikel 7 van het Besluit boedelregister betrekking te hebben op een specifieke nalatenschap.[34] De verzoeker hoeft echter, op basis van dit artikel, geen specifiek belang aan te tonen. Zoals aangegeven in paragraaf 10.2.2 verlangt de rechtbank Noord-Holland wel een opgaaf van redenen.[35] Deze handelswijze is daardoor strijdig met artikel 7 Besluit boedelregister en artikel 4:186 BW, aangezien deze de openbaarheid van het register ondermijnt. Op het moment dat partijen afschrift vragen uit het boedelregister, staan daarop alle feiten die betrekking hebben op de erflater.

[31] Van der Burght, Ebben & Kremer2002, p. 907 (nr. 9).
[32] *Kamerstukken II* 1981/182, 17141, nr. 3, p. 67.
[33] Kwantitatieve antwoorden Boedelregister, 10 september 2024.
[34] Artikel 1:23b lid 3 BW.
[35] Onduidelijk is of deze opgaaf van redenen ook wordt gecontroleerd of getoetst. Echter, zelfs wanneer dit niet zo is, kan men betogen dat het vragen van een dergelijke reden mogelijk een afschrikwekkend effect heeft. Het is immers de rechtbank die deze vraag stelt.

De voorwaarden voor de openbaarheid komt onder meer tot uiting in de wijze van raadplegen van het register. Er worden verificatiegegevens gevraagd, zoals de naam van de erflater, geboortedatum en sterfdatum van de erflater. Hierbij wordt aangesloten bij de juridische beperking van de toegang tot het register. Doordat het verzoek specifiek moet aangeven om welke nalatenschap het gaat, door middel van de vermelding van de naam, geboortedatum en sterfdatum van de erflater, is bulkverstrekking uit het register in beginsel niet mogelijk.[36] Ook niet in de toekomst, bijvoorbeeld wanneer gecentraliseerde toegang tot het register via Rechtspraak.nl wordt gerealiseerd.

De verificatievragen met betrekking tot de naam van de erflater en de geboortedatum en sterfdatum van de erflater kunnen echter wel een drempel voor betrokkenen vormen. Met name betrokkenen die in directe relatie staan tot de erflater zullen over de vereiste gegevens van voornamen, geboortenaam, geboortedatum, overlijdensdatum, adres en laatste woonplaats van de erflater beschikken. Voor andere betrokkenen, zoals schuldeisers, zullen deze gegevens niet altijd bekend zijn. Onduidelijk is hoe griffies van de rechtbanken omgaan met verzoeken waarin niet alle gegevens (correct) zijn aangegeven.

10.4 Subsidiariteit

Vervolgens moet worden bepaald of de openbaarheid van de persoonsgegevens subsidiair is. Met andere woorden: zijn er minder ingrijpende middelen mogelijk om hetzelfde doel te bereiken? Om deze vraag te beantwoorden wordt nader ingegaan op de beoogde doelgroep voor de derdenwerking en de maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om de doelstellingen van algemeen belang te kunnen waarborgen.

10.4.1 Beoogde doelgroep van derdenwerking

In de vorige paragraaf is uiteengezet wat het doel van het boedelregister is, namelijk het verschaffen van informatie over rechtsfeiten van opengevallen nalatenschappen. Van belang om hierbij op te merken is dat uit het afgenomen interview met de Raad voor de rechtspraak blijkt dat rechtsfeiten die worden ingeschreven in het boedelregister niet worden getoetst, ook niet door de griffie van de rechtbanken.[37] Aan de inschrijfbaarheid van rechtsfeiten in het boedelregister is ook geen derdenbescherming gekoppeld.[38]

Dat neemt niet weg dat de wetgever wel degelijk heeft nagedacht over de beoogde doelgroep van derdenwerking. De aanvrager hoeft op basis van artikel 4:186 BW jo.

[36] Zie nader paragraaf 10.2.2.
[37] Interview beheerder Boedelregister, 1 oktober 2024.
[38] Brinkman & Van Anken, in: *GS Erfrecht*,; Van Mourik e.a.2020, p. 549.

het Besluit rechtsbijstand geen specifiek belang aan te tonen voor het raadplegen van het boedelregister. De reden voor het openbaar register is gelegen in het feit dat in bepaalde gevallen een verzoeker die een bepaald belang heeft dit (nog) niet kan aantonen. [39] Ook mogelijk toekomstige schuldeisers op de nalatenschap worden op deze manier beschermd. Het register is met andere woorden voor eenieder toegankelijk en op verzoek worden er gegevens verstrekt met tussenkomst van de griffier van de desbetreffende rechtbank.[40] Als waarborg geldt dat er, volgens de toenmalige minister van Justitie, dat alleen gegevens worden opgenomen in het boedelregister en verstrekt vanuit het boedelregister die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het register. Daarnaast worden enkel gegevens verstrekt die betrekking hebben op een specifiek aangeduide nalatenschap.[41] De handelswijze van rechtbank Noord-Holland, die een reden vraagt voor inzage in het boedelregister, is daarmee opvallend genoeg niet in overeenstemming met artikel 7 Besluit boedelregister.

Op grond van het voorgaande is het doel van de verwerking van de persoons-gegevens van de notaris en de erfgenamen bekend: het ziet op schuldeisers die belang hebben bij deze persoonsgegevens voor hun verhaal op de nalatenschap en op belanghebbenden zodat zij zich kunnen oriënteren op de rechtsfeiten van de nalatenschap. Hiervoor is het van belang dat verzoekers informatie verkrijgen over wie de verantwoordelijke notaris is, wie de erfenis heeft verworpen of (beneficiair) heeft aanvaard en aan wie bijvoorbeeld een termijn is gesteld voor aanvaarding of verwerping. De wetgever heeft bepaald dat de verantwoordelijke (de griffie van de rechtbank) zonder toets van de motieven van de aanvrager de gegevens uit het register dient te verstrekken. Of deze vorm van gegevensverwerking in een specifiek geval is gerechtvaardigd, wordt dus niet meer afzonderlijk per aanvraag getoetst aan het gegevensbeschermingsrecht; de weging heeft al plaatsgevonden in de wetgeving.[42]

Op dit moment is het niet mogelijk om op een andere manier informatie te verkrijgen over rechtsfeiten met betrekking tot de nalatenschap. Met name de vraag wie de verantwoordelijke notaris van de opengevallen nalatenschap is kan voor onbekenden (niet al reeds bij de nalatenschap betrokken) alleen worden achterhaald via het boedelregister.[43] Via die notaris kan wel alle informatie over de andere rechtsfeiten worden verkregen en kunnen veelal ook de onderliggende stukken, zoals de boedelbeschrijving en de verklaring voor erfrecht, worden geraadpleegd. Hier kunnen

[39] *Stb.* 2002, 608; bijlage bij *Stb.* 2002, 608.
[40] *Stb.* 2002, 608; bijlage bij *Stb.* 2002, 608.
[41] Artikel 7 Besluit boedelregister.
[42] *Stb.* 2002, 608; bijlage bij *Stb.* 2002, 608.
[43] Zie nader paragraaf 10.4.2.

wel aanvullende voorwaarden voor gelden: ook de notaris mag niet zomaar informatie delen uit de door hem gehouden stukken.[44]

10.4.2 Maatregelen om doel van algemeen belang te bereiken

Zoals uiteengezet kunnen de gegevens uit het boedelregister alleen worden geraadpleegd via het boedelregister dat in beheer is van de griffie van de desbetreffende rechtbanken. In principe zou het mogelijk kunnen zijn om de inzage en verstrekking van gegevens uit het boedelregister, op de gegevens van de notaris na, in zijn geheel via de verantwoordelijke notaris te laten verlopen, maar de vraag of dit wenselijk is ligt mede gelegen in de vraag hoeveel aanvragen tot inzage en verstrekking van gegevens worden gedaan. Het verzoek tot inzage en verstrekking zal immers tot een takenverzwaring van de betreffende notaris leiden.

Een andere manier die al veelvuldig wordt gebruikt in het kader van andere registers zoals het huwelijksgoederenregister,[45] het curatele- en bewindregister[46] en het insolventieregister,[47] is om het boedelregister in te richten via de website van de Raad voor de rechtspraak. Op dit moment moet de aanvrager nog een aanvraag indienen door telefonisch, schriftelijk of in persoon contact op te nemen met de desbetreffende rechtbank. Dit zou kunnen worden gedigitaliseerd.[48] Dit kan op verschillende wijzen, namelijk door middel van:

1. een centraal register dat fungeert als verwijsindex;
2. centralisering van het register waar de griffies de benodigde informatie inschrijven, maar waarbij die informatie via een centraal punt beschikbaar is;
3. centralisering van het register voor specifieke partijen die veel gebruikmaken van het register, en een decentrale aanpak hanteren voor incidentele bevragingen.

Allereerst kan er worden gekozen voor een wijze die overeenstemt met het huwelijksgoederenregister, waarbij het centrale register een verwijsindex behelst, met slechts beperkte informatie.[49]

Ten tweede kan worden overwogen om het gehele register centraal te maken, waardoor de griffies direct in het centrale boedelregister inschrijven. Deze aanpak

[44] Zo is de notaris op grond van art. 22 Wna in beginsel verplicht tot geheimhouding. Deze kan bij wet worden doorbroken.
[45] Zie nader Hoofdstuk 9. Dat als verwijzingsindex werkt.
[46] Waarbij het register direct raadpleegbaar is via onder meer de website, zie nader Hoofdstuk 13.
[47] Zie hoofdstukken 15, 6, 7 en 8.
[48] De juridische ruimte is daarvoor al gegeven.
[49] Dit lijkt ook de insteek te zijn geweest van de minister, zie *Handelingen II* 2007/08, nr. 111, p. 8083.

kennen we van bijvoorbeeld van het curatele- en bewindregister en het insolventie-register.[50]

Ten derde kan worden gekozen voor het online raadpleegbaar maken van het register voor specifieke professionele partijen die veel gebruikmaken van het register, zoals (boedel)notarissen en incassobureaus. Zij kunnen dan toegang krijgen tot het boedelregister via Rechtspraak.nl, terwijl niet-professionele partijen nog steeds contact dienen op te nemen met de specifieke rechtbank. Deze aanpak lijkt op die van het gezagsregister.[51] Uit het interview met de Raad voor de rechtspraak blijkt dat hier al ten dele aan wordt gewerkt, nu er reeds een koppeling is tussen het boedelregister en het notarisregister, maar dat de transitie van decentrale boedelregisters naar een centraal boedelregister een grote transitie met zich meebrengt.[52]

10.5 Proportionaliteit

Om te beoordelen of de verwerking van de persoonsgegevens proportioneel is, dient te worden nagegaan of de openbaarheid van de (persoons)gegevens in redelijke verhouding staat tot het doel van de openbaarheid. Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van vier criteria: 1) Welke en wat voor soort gegevens worden verwerkt?, 2) Wie heeft er toegang tot het openbare register?, 3) Kan er in uitzonderlijke individuele gevallen af worden geweken van de openbaarheid of kunnen in uitzonderlijke gevallen persoonsgegevens worden afgeschermd? en 4) Zijn er maatregelen genomen om te verzekeren dat de informatie voor de juiste doeleinden wordt gebruikt?[53]

10.5.1 Aard en omvang geopenbaarde (persoons)gegevens

Allereerst wordt de mate van de inbreuk bepaald door de gevoeligheid van de gegevens die worden geopenbaard. De gegevens die enkel de overledene betreffen vormen geen persoonsgegevens die bescherming genieten op basis van het gegevensbeschermingsrecht in Nederland.[54] Alleen wanneer deze tevens een nog levend natuurlijk persoon betreffen, is het gegevensbeschermingsrecht van toepassing in Nederland. In paragraaf 10.2.1 is reeds aan de orde gekomen dat er diverse soorten gegevens worden geregistreerd, maar dat niet al deze gegevens openbaar worden gemaakt. Als het gaat om openbaarmaking zijn met name de namen van de erfgenamen relevant, de naam van de betreffende notaris en de aanduiding van de kantonrechter. De gevoeligheid van de geopenbaarde gegevens is daarmee beperkt.

[50] Zie Hoofdstuk 13.
[51] Zie Hoofdstuk 10.
[52] Interview beheerder Boedelregister, 1 oktober 2024.
[53] Zie Hoofdstuk 2.
[54] Zie Overweging 27 bij de AVG. Nederland heeft nooit het gegevensbeschermingsrecht toegepast op gegevens die enkel betrekking hebben op overledenen, zie *Kamerstukken I* 1988/89, 19095, nr. 36a, p. 6-7, *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 47 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, nr. 7, p. 57.

Het gaat bij het boedelregister niet om bijzondere persoonsgegevens, zoals levensbeschouwelijke overtuigingen of gegevens over gezondheid. Daarnaast is er een inperking geweest in relatie tot de hoeveelheid gegevens die geopenbaard worden. Zo is met het oog op het van toepassing worden van de AVG niet langer het gehele woonadres van de erflater geopenbaard, maar enkel de woonplaats. Van belang om nogmaals op te merken is dat bij de inzage in het boedelregister aanvragers niet de daadwerkelijke akten van aanvaarding of verwerping of de uitspraken van de kantonrechter te zien krijgen: alleen het resultaat van de akte of beslissingen staan in het register en worden geopenbaard.[55]

Het is dus niet mogelijk om te zoeken op de naam van een natuurlijk persoon, maar alleen op de naam van de overledene in combinatie met andere gegevens. Oftewel, persoonsgegevens worden pas openbaar gemaakt nadat men informatie betreffende de nalatenschap heeft ingevoerd. Vervolgens wordt wel aangegeven of iemand de nalatenschap heeft aanvaard en de wijze waarop. Hiermee worden gegevens over iemands vermogenspositie kenbaar gemaakt, maar deze kwalificeren niet als bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Toch is voor te stellen dat niet iedereen wil dat deze informatie kenbaar wordt. Met name in moeizame familiesituaties kan dit ongewenst zijn. Gelet op het doel van het register is het echter begrijpelijk dat deze informatie beschikbaar moet zijn.

10.5.2 Toegang tot het register

De ernst van de inmenging hangt ook samen met de wijze waarop toegang tot het register wordt verleend en hoe de toegankelijkheid van het register is vormgegeven. Zoals eerder uiteengezet wordt het boedelregister beheerd door de verschillende rechtbanken. Aanvragen tot inzage in het register, of verstrekking van gegevens uit dit register, verlopen via de griffie van de rechtbanken. Inzage in het register is pas mogelijk op het moment dat de nalatenschap openvalt. Het boedelregister wordt met andere woorden pas openbaar op het moment dat de erflater is overleden. Zoals ook al uiteengezet, heeft op grond van artikel 7 Besluit boedelregister iedereen kosteloze toegang tot het register en is deze keuze bewust door de wetgever gemaakt. Opvallend is daarom dat de Rechtbank Noord-Holland bij de aanvraag van een inzage of uittreksel tevens informatie opvraagt over wie de aanvrager is en waarom de aanvrager de gegevens nodig heeft vraagt. Onduidelijk is of de rechtbank Noord-Holland het belang van de aanvrager ook daadwerkelijk toetst. De Rechtbank Amsterdam verlangt daarentegen bij de aanvraag van een inzage of uittreksel een kopie van het identiteitsbewijs van de aanvrager.[56] De reden hiervoor is niet gegeven en is ook niet verenigbaar met het openbare karakter van het register. Immers, *iedereen* heeft toegang tot het register. Een identificatieplicht strookt niet met dit uitgangspunt.

[55] Berlee 2022, p. 14-15.

[56] 'Boedelregister', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Boedelregister.aspx.

Doordat bepaalde gegevens over de erflater moeten worden overlegd voordat inzage tot het boedelregister kan worden verkregen, is het op dit moment niet mogelijk – of in ieder geval niet gemakkelijk – om het register in bulk te raadplegen. Dit zou ook niet verenigbaar zijn met het doel van het register en de specifieke bewoording van artikel 7 Besluit boedelregister. Zoals eerder aangegeven zijn de gegevens die moeten worden overlegd in ieder geval: voornaam/voornamen en achternaam (geboortenaam) van de erflater, de geboortedatum van de erflater, de overlijdensdatum van de erflater, het adres en laatste woonplaats van de erflater en het adres waar het uittreksel naartoe gestuurd moet worden. Deze gegevens moeten tezamen met de aanvraag worden ingediend bij de desbetreffende rechtbank, het verstrekken van informatie kan enkel ten aanzien van een bepaalde nalatenschap. Ook moet bij deze aanvraag worden vermeld over welke rechtsfeiten de aanvrager informatie wil ontvangen (bepaalde of alle). Bulkverstrekking zou hiermee eveneens niet verenigbaar zijn.[57]

10.5.3 Mogelijkheid tot afschermen (persoons)gegevens

Voor de proportionaliteit van de openbaarheid van het register is voorts relevant of er mogelijkheden zijn om in bepaalde gevallen (persoons)gegevens af te schermen, terwijl deze gegevens op grond van de wet in beginsel openbaar zijn. Met betrekking tot het boedelregister worden de rechtsfeiten op verzoek van de echtgenoten of partners ingeschreven. Er zijn echter rechtsfeiten die ambtshalve door de griffier dienen te worden ingeschreven indien daartoe geen verzoek is ingediend. Het gaat dan om 1) het verlengen van de termijn van drie maanden waarop schuldeisers geen verhaal kunnen halen,[58] 2) de aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven, de dagtekening van de beschikking alsmede de naam, voornamen en woonplaats en volledige adres van de desbetreffende erfgenaam en de duur van de verlenging van de termijn waarop erfgenamen zich moeten uitspreken over de aanvaarding of verwerping van de nalatenschap[59] en 3) de aanduiding van de kantonrechter die de beschikking heeft gegeven, de dagtekening van de beschikking alsmede de naam, voornamen en woonplaats en volledige adres van de desbetreffende erfgenaam die door het verlopen van de termijn beneficiair heeft aanvaard.[60]

Op grond van artikel 4:186 BW of het Besluit boedelregister is het niet mogelijk om bepaalde (persoons)gegevens af te schermen. Ook kan er op grond van artikel 47 UAVG geen beroep worden gedaan op artikel 21 AVG. Uit de rechtspraak van onder meer de Hoge Raad kan echter worden afgeleid dat er mogelijk alsnog op grond van artikel 8 EVRM een mogelijkheid zou moeten bestaan om op grond van individuele omstandigheden een beroep te kunnen doen op een beperking van de verwerking. De betrokkene dient aan te tonen dat er sprake is van een uitzonderlijk geval waardoor de

[57] Verstappen, in: *T&C Erfrecht civiel en fiscaal*.
[58] Artikel 4:185 BW.
[59] Artikel 4:193 lid 1 BW.
[60] Artikel 4:193 lid 2 BW.

belangen van de betrokkene onevenredig worden geschaad.[61] Er waren geen gegevens beschikbaar over de vraag of erflaters verzoeken om een dergelijke afscherming.

10.5.4 Maatregelen ter voorkoming van misbruik

Tot slot moet worden vermeld dat openbare registers bijzonder gevoelig zijn voor misbruik, met name omdat aanvragers geen belang hoeven aan te tonen. Het is daarom belangrijk om te bespreken welke maatregelen er zijn genomen om misbruik van het boedelregister te voorkomen. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn bijvoorbeeld het bijhouden van een logboek over wie het register heeft geraadpleegd.[62] Het is onbekend of, en hoe, de rechtbanken bijhouden welke doelgroepen om inzage in de akten verzoeken.

De toenmalige minister van Justitie heeft bij de parlementaire behandeling van het boedelregister aangegeven dat de griffie van de betreffende rechtbank verplicht is om passende organisatorische en technische maatregelen ten uitvoer te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Dit omvat mede een vorm van verstrekking die zou leiden tot onverenigbaar gebruik.[63] Op dit moment is echter onduidelijk hoe het boedelregister bij de verschillende rechtbanken wordt beheerd, hoeveel aanvragen er worden gedaan, door wie er aanvragen worden gedaan en of deze gegevens worden bijgehouden. Ook is niet duidelijk in hoeverre de beantwoording op de verificatievragen wordt getoetst. Hierdoor is het niet mogelijk om nader in te gaan op de genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik van het boedelregister.

10.6 Conclusie

Gelet op het voorgaande lijkt de verwerking van persoonsgegevens via het boedelregister grotendeels in overeenstemming te zijn met het gegevensbeschermingsrecht. Er zijn echter enkele specifieke onregelmatigheden en aandachtspunten.

De Rechtbank Amsterdam verlangt bij de aanvraag van inzage of uittreksel uit het boedelregister dat de aanvrager een kopie van het identiteitsbewijs overlegt. Dit is niet verenigbaar met het Besluit boedelregister. Het gaat dan niet om de *inhoud* van het register, maar de vereisten omtrent raadpleging daarvan. Het verzoeken om een kopie van een identiteitsbewijs voor een register dat voor *eenieder* raadpleegbaar is, is niet in overeenstemming met artikel 7 Besluit boedelregister. Wie de aanvrager is, is geen

[61] HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Salvatore Manni*); HR 9 september 2011, ECLI:NL:2011:BQ8097 (*Santander*).
[62] Berlee2022, p. 18.
[63] *Stb.* 2002, 608; bijlage bij *Stb.* 2002, 608.

relevant gegeven voor het verstrekken, waardoor het controleren van de identiteit niet noodzakelijk is. en het vragen van een kopie identiteitsbewijs al helemaal niet. Dit vereiste zou per direct geschrapt moeten worden.

Een ander aandachtspunt is de praktijk bij de Rechtbank Noord-Holland, waar bij de aanvraag van inzage of een uittreksel uit het boedelregister verlangd wordt dat de aanvrager informatie verstrekt over de reden waarom het register wordt geraadpleegd. Ook deze bepaling strookt niet met artikel 7 Besluit boedelregister en zou geschrapt moeten worden. Immers, openbaarheid vereist toegang, ongeacht de reden, zoals vastgelegd in artikel 7 Besluit boedelregister. Hierbij is volgens de onderzoekers eveneens relevant dat het hier gaat om rechterlijke instanties die om een dergelijke opgaaf van redenen vragen. Minder relevant is het daarom of de opgaaf van redenen wordt getoetst. Wanneer er een toetsing plaatsvindt, is dit strijdig met het openbare karakter van het register. Wanneer er echter geen toetsing plaatsvindt, is het vragen van deze reden alsnog problematisch. Immers, de verzoeker om informatie uit het openbare register die niet weet dat het hier niet om een onverplicht element van de aanvraag gaat, zal zich niet snel hierover opwinden. Het is immers de rechtbank die dit vraagt; dan mag men ervan uitgaan dat dit wel nodig zal zijn. Daarnaast kan er mogelijk een afschrikwekkend effect uitgaan van het vragen van een dergelijke reden. Dit kan positieve gevolgen hebben, aangezien het nieuwsgierige afnemers afschrikt waar de openbaarheid niet voor bedoeld was, maar het kan ook negatieve gevolgen hebben; de verzoeker die gerechtvaardigd deze informatie zou willen opvragen kan daarvan afzien. Of dit zich in de praktijk ook voordoet is niet te onderzoeken, nu er bijvoorbeeld geen cijfers zijn van het aantal raadplegingen per jaar per arrondissement. Hoe dan ook, het verzoeken om een opgaaf van redenen zou moeten worden geschrapt.

Hoewel het gaat om een decentraal gehouden openbaar register, is het aan te raden dat de wijze van raadpleging uniform geregeld wordt. Uit de wet vloeit geen reden voort waarom er een onderscheid gemaakt zou moeten worden in raadplegingswijze per rechtbank. Afstemming van de wijze waarop de raadpleging plaats kan vinden zou daarom moeten plaatsvinden. Wél kan worden overwogen om het register voor grootafnemers van het register te vergemakkelijken, op eenzelfde wijze als bijvoorbeeld het gezagsregister is ingedeeld, of te bekijken of het centraliseren van het boedelregister op nationaal niveau in de vorm van een verwijsindex, net als het huwelijksgoederenregister, een mogelijkheid is. Dit zou de raadpleegbaarheid van het boedelregister vergemakkelijken. Of daar ook reden toe bestaat is echter moeilijk te beoordelen, nu het aantal verzoeken om informatie niet beschikbaar is. Om de geschiktheid van het middel te beoordelen is ook relevant na te gaan hoe vaak het register geraadpleegd wordt en of dit door de beoogde doelgroepen gebeurt. Hierover zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar, omdat dit niet decentraal is uitgevraagd.

De huidige werkwijze van het decentraal houden van het register levert echter geen noemenswaardige problemen op met het oog op het gegevensbeschermingsrecht. Het decentrale karakter van het register, namelijk dat het raadpleegbaar is enkel via de griffies van de rechtbanken, betekent juist dat risico's op grootschalig misbruik ook worden verminderd. Het raadplegen van het register gebeurt immers grosso modo in persoon, telefonisch, per e-mail of per post. Het automatiseren van verzoeken is daarmee slechts beperkt mogelijk.

Daarnaast zijn er enkele specifieke aanpassingen geweest met het oog op de bescherming van de geregistreerde natuurlijke personen, men denke aan het opwerpen van verificatievragen en het beperken van de geopenbaarde gegevens. Zo worden onderliggende stukken niet geopenbaard.[64]

Met betrekking tot de verificatievragen kan worden opgemerkt dat de hoeveelheid informatie die over de overledene bekend moet zijn voordat het register geraadpleegd kan worden wel een dusdanig hoge drempel opwerpt dat men kan afvragen of daarmee bepaalde groepen die niet dicht bij de overledene stonden, maar toch een belang hebben bij het kunnen raadplegen, niet onnodig gehinderd worden door het opwerpen van deze verificatievragen. Bij gebrek aan informatie over de handelingswijze van de rechtbanken wanneer iemand zich meldt met slechts een gedeelte van de antwoorden en niet alle antwoorden op de verificatievragen, kan ook hier geen conclusie over getrokken worden.

[64] Vergelijk met het huwelijksgoederenregister.

Hoofdstuk 11 – Centraal gezagsregister (CGR)

11.1 Inleiding

In het centraal gezagsregister staan alle beslissingen die zijn genomen over het gezag over een minderjarig kind die van rechtswege buiten het ouderlijk gezag vallen.

11.1.1 Ontstaansgeschiedenis, werking en vorm

De openbaarheid van het gezagsregister is sinds 1958 terug te vinden in artikel 354 van het (oude) Burgerlijk Wetboek (BW):

> Artikel 354 oud BW
>
> Bij de kantongerechten berusten openbare registers, waarin aantekening gehouden wordt van rechtsfeiten die op het over minderjarigen uitgeoefende gezag – met inbegrip van de toeziende voogdij – betrekking hebben. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke rechtsfeiten aangetekend worden, en op welke wijze deze aantekening geschiedt.[1]

Hier berustte het toen nog zogenaamde openbare 'voogdijregister' uitsluitend bij kantongerechten.

Sinds 1 januari 1970 werd het voogdijregister overgenomen in artikel 244 van Boek 1 BW. Ook werd het Besluit voogdijregister ingevoerd.

> Artikel 1:244 BW
>
> Bij de kantongerechten berusten openbare registers, waarin aantekening gehouden wordt van rechtsfeiten die op het over minderjarigen uitgeoefende gezag – met inbegrip van de toeziende voogdij – betrekking hebben. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke rechtsfeiten aangetekend worden, en op welke wijze deze aantekening geschiedt.[2]
>
> Artikel 1. Besluit voogdijregister
>
> 1. In het ingevolge artikel 244 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bij elk kantongerecht berustende openbaar register tekent de griffier rechtsfeiten aan, die

[1] Wet van 11 december 1958, houdende vaststelling van Boek 1 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van de titels 9 en 10 (*Stb.* 1958, 590); Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*.
[2] Beschikking van de minister van Justitie van 28 mei 1969, houdende vaststelling van de nieuwe nummering van het nieuwe Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en plaatsing van de bijgewerkte tekst van dat boek in het Staatsblad (*Stb.* 1969, 257).

> betrekking hebben op de gezagsuitoefening over de in het kanton geboren minderjarigen.
>
> 2. (…).[3]

Op 1 januari 1998 werd het voogdijregister omgedoopt tot het 'gezagsregister' (GR), omdat hierin niet alleen meer voogdijzaken worden geregistreerd.[4] Ook het Besluit voogdijregisters werd het Besluit gezagsregisters.[5]

Voorts is op grond van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke macht, die op 1 januari 2002 in werking trad,[6] de term 'kantongerechten' vervangen door 'rechtbanken'.[7] Echter, volgens artikel 1:244 BW jo artikel 1 Besluit gezagsregisters was het nog steeds zo dat bij iedere rechtbank een register werd bijgehouden door de griffier, waarin rechtsfeiten werden aangetekend die specifiek betrekking hadden op de gezagsuitoefening over minderjarigen geboren in het betreffende arrondissement. Elke rechtbank had dus een eigen GR, en het bijhouden ervan door de griffier had een sterke link met rechtsfeiten die betrekking hadden op de gezagsuitoefening over minderjarigen *die in het arrondissement waren geboren*.

In de praktijk zijn sinds 1 september 2012 alle rechtbanken aangesloten op het door het Raad voor de rechtspraak ontwikkelde centraal ontsloten gezagsregister.[8] Dit verklaart de naam 'Centraal' Gezagsregister (CGR). Volgens de memorie van toelichting, die de regering gaf op verzoek van de Afdeling Advisering van de Raad van State, berust het gezagsregister ook in de situatie na 1 september 2012 bij de rechtbanken, maar deze rechtbanken maken gebruik van een uniform systeem op één centrale plaats waarop alle rechtbanken zijn aangesloten. Verder is de naam ook te verklaren doordat de sterke link met het geboorte-arrondissement is verdwenen:

> Het Centraal Gezagsregister is een openbaar register waarop de rechtbanken zijn aangesloten. Het wordt in tegenstelling tot andere openbare registers niet ontsloten via www.rechtspraak.nl. De vernieuwing bestaat uit een betere datakwaliteit en ingebouwde checks. Ook in de situatie na 1 september 2012 berust het gezagsregister bij de rechtbanken. Belanghebbenden kunnen nu echter bij elke rechtbank terecht met een aantekening aangaande de uitoefening van gezamenlijk gezag (art. 1:252 BW) of met een verzoek om raadpleging van gegevens uit het gezagsregister. Zij hoeven zich niet langer te wenden tot de rechtbank van het arrondissement waarin het kind

[3] KB van 26 november 1969 Besluit voogdijregisters (*Stb.* 1969, 526).
[4] Vlaardingerbroek, Blankman, Heida, Van der Linden & Punselie, in: *Het hedendaagse personen- en familierecht*.
[5] Besluit van 3 december 1997, houdende aanpassing van een drietal algemene maatregelen van bestuur aan wijzigingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (*Stb.* 1997, 613).
[6] De Aanpassingswet modernisering rechterlijke macht van 6 december 2001 (*Stb.* 2001, 584).
[7] Vlaardingerbroek, Blankman, Heida, Van der Linden & Punselie, in: *Het hedendaagse personen- en familierecht*.
[8] *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 10, Q (MvT).

> geboren is. Griffiers van de rechtbanken kunnen zelf de rechtsfeiten die betrekking hebben op het gezag aantekenen in het gezagsregister. Een beslissing inzake het gezag die is gegeven in een ander arrondissement dan het arrondissement waarin het kind is geboren, hoeft niet langer te worden verzonden naar de rechtbank van het geboortearrondissement. Gegevens kunnen nu sneller en eenvoudiger worden verwerkt in het register.[9]

De Raad voor de rechtspraak, die technisch en financieel verantwoordelijk is voor het CGR en samenwerkt met de griffies van de rechtbanken,[10] verklaarde destijds dat 'het voorstel om het gezagsregister op één centrale plaats te houden (...) recht doet aan de situatie van vandaag de dag, waarbij het niet meer vanzelfsprekend is dat gebeurtenissen in het leven van een kind zich steeds zullen afspelen in het arrondissement van zijn geboorte'.[11] Oftewel: 'met het gebruik van een eenduidig systeem op één plaats [kunnen] verschillen in registratie [...] worden voorkomen'.[12]

Daarnaast was de Raad voor de rechtspraak van mening dat dit geen substantiële gevolgen zou hebben voor de werklast, zodat er naar verwachting destijds geen toename, maar ook geen afname van de werklast leek op te treden.[13]

Ook de antwoorden van de minister voor Rechtsbescherming op de Kamervragen van D66 over het functioneren van het gezagsregister wijzen erop dat door centralisatie van het gezagsregister een eenduidig systeem ontstaat op één locatie, waardoor registratieverschillen kunnen worden voorkomen:

> Sinds de invoering van het Centrale Gezagsregister is gestuurd op het vaststellen en hanteren van een landelijke set van afspraken. Deze landelijke set zorgt ervoor dat afspraken eenduidig worden geregistreerd, onafhankelijk van welke rechtbank dit doet. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt met standaard tekstblokken om de registratie zo uniform mogelijk te maken.[14]

Thans verduidelijkt artikel 1:244, lid 1, BW, en dit is officieel van kracht sinds 1 april 2014, dat bij algemene maatregel van bestuur een andere plaats (of plaatsen) dan de rechtbanken kan worden aangewezen waar het register berust.[15] De algemene maatregel van bestuur (amvb) is het Besluit gezagsregisters. In artikel 1 Besluit gezagsregister is sinds 1 april 2014 in het eerste lid 'de in het arrondissement geboren

[9] *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 10, Q (MvT).
[10] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596, antwoord 8.
[11] Blg. 204935, p. 2-3 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3 (MvT).
[12] Blg. 204935, p. 2-3 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3 (MvT).
[13] Blg. 204935, p. 2-3 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3 (MvT).
[14] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.
[15] Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap (*Stb.* 2013, 486); Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 10, Q (MvT).

minderjarigen' vervangen door 'minderjarigen'.[16] In Besluit gezagsregister is dus de directe link met het geboorte-arrondissement vervallen. Hierdoor kreeg het door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde CGR, dat sinds 2012 in de praktijk functioneerde[17] en waartoe alle rechtbanken zijn aangesloten, ongeacht het geboorte-arrondissement, een wettelijke basis.[18] Dat het CGR nog steeds berust bij rechtbanken, zij het in formele zin, kan worden afgeleid uit deze passage uit het besluit dat de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 1:244 BW regelt:

> Sinds september 2012 zijn alle rechtbanken aangesloten op het Centraal Gezagsregister. Griffiers van de rechtbanken kunnen zelf de rechtsfeiten die betrekking hebben op het gezag aantekenen in het register. Een beslissing inzake het gezag die is gegeven in een ander arrondissement dan het arrondissement waarin het kind is geboren, hoeft niet langer verzonden te worden naar de rechtbank van het geboorte-arrondissement. Het gezagsregister berust in formele zin nog steeds bij de rechtbanken. Burgers moeten zich dan ook nog steeds wenden tot de rechtbanken. Zij kunnen thans echter bij iedere rechtbank terecht voor bijvoorbeeld een aantekening in het gezagsregister en hoeven zich niet meer te wenden tot de rechtbank van het geboortearrondissement. In artikel 1, eerste lid, [Besluit gezagsregister, aanvulling door auteurs] is hiermee rekening gehouden en is de aantekening van rechtsfeiten omtrent de gezagsuitoefening niet langer gebonden aan het arrondissement van geboorte van de minderjarige.[19]

De naam 'Besluit Gezagsregisters' werd echter niet gewijzigd in 'Besluit Centraal Gezagsregister'.[20]

> Artikel 1:244 BW
>
> Bij de rechtbanken, dan wel op een andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen plaats of plaatsen, berusten openbare registers, waarin aantekening gehouden wordt van rechtsfeiten die op het over minderjarigen uitgeoefende gezag betrekking hebben.

[16] Besluit van 20 maart 2014, houdende wijziging van het Besluit gezagsregisters mede in verband met de uitbreiding van aantekeningen in het gezagsregister en van het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met het juridisch ouderschap door geregistreerd partnerschap alsmede vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap (*Stb.* 2014, 134).
[17] *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 10, Q (MvT).
[18] Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*.
[19] Besluit van 20 maart 2014, houdende wijziging van het Besluit gezagsregisters mede in verband met de uitbreiding van aantekeningen in het gezagsregister en van het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met het juridisch ouderschap door geregistreerd partnerschap alsmede vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap (*Stb.* 2014, 134), p. 6, A.
[20] Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*.

> Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke rechtsfeiten aangetekend worden, op welke wijze deze aantekening geschiedt en op welke wijze verstrekking van aangetekende gegevens plaatsvindt.
>
> Artikel 1 Besluit gezagsregister
>
> In het ingevolge artikel 244 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bij elke rechtbank berustende openbaar register tekent de griffier rechtsfeiten aan, die betrekking hebben op de gezagsuitoefening over minderjarigen.

Tot slot vindt de registratie plaats in digitale vorm, zoals vermeld in artikel 4 van het genoemde Besluit.[21]

11.1.2 Doelstelling van de wet

Het concrete doel van registratie is uiteengezet in de toelichting bij de amvb die het Besluit gezagsregisters wijzigt:

> Het gezagsregister is een bij wet ingesteld openbaar register dat tot doel heeft inzichtelijk te maken bij welke persoon of personen het gezag over een minderjarige berust in de gevallen waarin er geen gezag van rechtswege over het kind bestaat. In deze gevallen wordt namelijk in het gezag over de minderjarige voorzien door middel van een rechterlijke beslissing, dan wel bij geboorte buiten huwelijk of geregistreerd partnerschap, door middel van een aantekening in het register door de griffier. Het is van belang dat een ieder zich ervan kan vergewissen bij wie het gezag over een minderjarige berust. Deze persoon of personen treden namelijk op als wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige en zijn ook verantwoordelijk voor diens gedrag. Zij kunnen bijvoorbeeld wanneer het kind schade veroorzaakt, hiervoor aansprakelijk worden gesteld.[22]

Dit specifieke doel wordt echter niet expliciet genoemd in artikel 1:244, lid 1, BW of artikel 1 Besluit gezagsregisters; daarin wordt alleen het middel beschreven om dit doel te bereiken. Artikel 1:244, lid 1, BW bepaalt dat 'aantekening wordt [gehouden] van rechtsfeiten die op het over minderjarigen uitgeoefende gezag betrekking hebben'. In artikel 1 van het Besluit gezagsregisters wordt gesproken over 'rechtsfeiten [aantekenen], die betrekking hebben op de gezagsuitoefening over minderjarigen'.

De regelgeving maakt duidelijk welke rechtsfeiten er precies worden geregistreerd. Ingevolge artikel 1:244, lid 2, BW is 'bij algemene maatregel van bestuur' bepaald

[21] Besluit van 20 maart 2014, houdende wijziging van het Besluit gezagsregisters mede in verband met de uitbreiding van aantekeningen in het gezagsregister en van het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met het juridisch ouderschap door geregistreerd partnerschap alsmede vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap (*Stb.* 2014, 134).

[22] Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van het Besluit gezagsregisters (*Stb.* 2004, 217), E., p. 6.

welke rechtsfeiten aangetekend worden. Artikel 2, onderdelen a tot en met k, Besluit gezagsregisters bevat de geregistreerde informatie, aangevuld met artikel 3 en de datum van inschrijving of de datum van beslissing zoals vermeld in artikel 6.

Het uitgangspunt is dat rechtsfeiten met betrekking tot het gezag over minderjarigen die automatisch uit de wet voortvloeien ('van rechtswege') niet worden aangetekend in het CGR. De situatie van rechtswege is bijvoorbeeld van toepassing bij het verkrijgen van ouderlijk gezag over een minderjarig kind ingevolge een huwelijk, geregistreerd partnerschap of erkenning van het kind na 1 januari 2023[23] (voor nadere toelichting over erkenning, zie hieronder). Het is dus belangrijk om aan te geven dat in het CGR alleen de rechtsfeiten met betrekking tot het gezag over minderjarigen worden aangetekend die niet automatisch uit de wet voortvloeien en dus van de situatie van rechtswege afwijken.[24] Hierdoor omvatten de rechtsfeiten in artikel 2 van het Besluit gezagsregisters aangetekende rechtsfeiten met betrekking tot het gezag over minderjarigen die van de situatie van rechtswege afwijken. Een dergelijke afwijkende situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer ongehuwde ouders of ouders zonder geregistreerd partnerschap gezag verkrijgen over hun minderjarig kind. In het CGR worden uitsluitend aantekeningen opgenomen die zijn gemaakt op verzoek van ouders of op basis van rechterlijke beslissingen (conform uit artikel 2 Besluit gezags-registers), waarin een rechtsfeit met betrekking tot de gezagsuitoefening over minderjarigen is vastgelegd.

- Aantekeningen op verzoek van ouders met betrekking tot gezag en voogdij:
  - Gezag: Dit omvat onder andere de registratie van gezamenlijk gezag door twee ongehuwde ouders of ouders zonder geregistreerd partnerschap over hun kind.[25] Sinds 1 januari 2023 zijn de regels over het gezag na erkenning gewijzigd. Wanneer ongehuwde of niet-geregistreerde partners op of na deze datum een kind erkennen, verkrijgen de moeder en de erkenner onder bepaalde voorwaarden automatisch van rechtswege gezamenlijk gezag over hun kind.[26] Vóór 1 januari 2023 leidde erkenning van een kind niet automatisch tot gezamenlijk gezag voor de moeder en de erkenner; daarvoor was een aparte procedure nodig. Sinds 1 januari 2023 is het vaak niet meer nodig om een verzoek tot aantekening van de gezamenlijke

[23] Zie artikel 1: 251b BW en Besluit van 5 december 2022, houdende wijziging van het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met de regels over het van rechtswege ontstaan van gezamenlijk gezag door erkenning.
[24] Wet van 11 december 1958, houdende vaststelling van Boek 1 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van de titels 9 en 10 (*Stb.* 1958, 590); Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*.
[25] Artikel 2, d., Besluit gezagsregister.
[26] Zie artikel 1: 251b BW; Besluit van 5 december 2022, houdende wijziging van het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met de regels over het van rechtswege ontstaan van gezamenlijk gezag door erkenning (*Stb.* 2022, 493). 1 januari 2023 is de datum van inwerkingtreding; Zie ook Handleiding Uitvoerings-procedures (HUP), versie 3.12', www.rvig.nl/sites/default/files/2024-08/Handleiding%20Uitvoeringsprocedures%20BRP%203.12_0.pdf, p. 160.

gezagsuitoefening in het CGR te doen, aangezien bij ongehuwde of niet-geregistreerde partners het gezamenlijk gezag van rechtswege ontstaat na erkenning.[27]

  - Voogdij na overlijden: Dit betreft een mogelijke (maar niet verplichte) aanwijzing van (een) voogd(en) door ouders voor hun minderjarig(e) kind(eren), voor het geval na het overlijden van een ouder niemand van rechtswege meer het gezag over (een) kind(eren) uitoefent.[28]
- Beslissingen van de rechter over het gezag:
  - Beslissingen van de rechter over het gezag kunnen onder andere inhouden dat één ouder het gezag krijgt, of dat het gezag van beide ouders wordt beëindigd.[29] In het CGR wordt niet de volledige rechterlijke beslissing opgenomen, maar alleen een gestandaardiseerde aantekening die de essentie van de uitspraak over gezag omschrijft, zoals de benoeming van een voogd.[30] Het betreft dus de strekking van de rechterlijke beslissing. Daarnaast omvat het register andere zaken waarbij de tussenkomst van de rechter vereist is, zoals ondertoezichtstelling (OTS), voorlopige voogdij en bewindvoering.[31]

Eerder werd door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming de vraag opgeworpen of informatie met betrekking tot gezag van rechtswege kan worden opgenomen in het CGR:

> Naar huidig recht is het zo dat kinderen enkel in het gezagsregister worden opgenomen indien daarvan aantekening is gemaakt in het gezagsregister. Als een kind binnen het huwelijk wordt geboren, hebben de beide ouders van rechtswege het ouderlijk gezag over dat kind. Hiervan wordt dan geen aantekening gemaakt in het gezagsregister. In de praktijk is de Raad gebleken dat dit nog wel eens tot onduidelijkheid kan leiden en het verdient daarom aanbeveling dit te verduidelijken, bijvoorbeeld door in het centraal te houden gezagsregister van alle kinderen de gezagsouder(s) of voogd op te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie.[32]

Het antwoord op de vraag van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming vinden we in de memorie van toelichting en is tweeledig, namelijk:
1) gezamenlijk gezag dat voortvloeit uit het huwelijk wordt niet opgenomen in het

[27] Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*.
[28] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx; Artikel 2, e., Besluit gezagsregister, verwijzend naar artikel 1:292 BW.
[29] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[30] Sinds 2012 worden hiervoor sjablonen gebruikt, ongeveer vijftig, waarin parameters zijn opgenomen om relevante strekking vast te leggen. Voor 2012 was de manier waarop rechtbanken dit vastlegden minder gestandaardiseerd, Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[31] Artikel 2, f., g. en h., Besluit gezagsregister.
[32] Blg. 204935, p. 14 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3 (MvT).

CGR, omdat dit van rechtswege ontstaat en daarom niet is opgenomen in artikel 2 Besluit gezagsregisters. Daarnaast: 2) is het niet nodig om in alle gevallen de gezagssituatie in het CGR vast te leggen, omdat dit zou leiden tot een toename van administratieve lasten. Het volledige antwoord luidde als volgt:

> Op grond van artikel 2 van [het] besluit [Gezagsregisters] wordt aantekening gehouden van alle rechterlijke beslissingen waarin in het over minderjarigen uit te oefenen gezag hetzij blijvend, hetzij tijdelijk wordt voorzien of wijziging wordt gebracht ingevolge een groot aantal opgesomde artikelen. Onder andere wordt artikel 251 [BW] genoemd dat bepaalt dat ouders gedurende hun huwelijk het gezamenlijk gezag uitoefenen en dit blijven doen na de ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed. Het in artikel 251 gekozen uitgangspunt van gezamenlijk gezag wordt niet opgenomen omdat dit uit de wet volgt. Latere wijzigingen door de rechter in de gezagsvoorziening worden wel opgenomen in het gezagsregister. Hiermede wordt voldoende duidelijkheid geschapen over het gezag over een minderjarige. Het is niet nodig om in alle gevallen de gezagssituatie in het register op te nemen. Dit zou ook een toename van administratieve lasten tot gevolg hebben.[33]

De reikwijdte van *alle* geregistreerde gegevens, inclusief persoonsgegevens, in de invoerapplicatie bij de registerkaart CGR (kortweg de registraties in het CGR) wordt gevisualiseerd in Tabel 1 op de volgende pagina. Deze tabel is gebaseerd op een screenshot van de invoerapplicatie bij de registerkaart CGR, ontvangen van de Raad voor de rechtspraak.[34]

[33] *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, Q, p. 11.
[34] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.

Tabel 1: Geregistreerde gegevens, inclusief persoonsgegevens, in de invoerapplicatie bij de registerkaart CGR (de registraties in het CGR)[1]

Gegeven
Registerkaartnummer
Datum inschrijving
Meerderjarig vanaf
Minderjarige
Naam (voornaam en achternaam)
Geboortedatum
Geboorteplaats
Geboorteland
BSN
Ouder(s)
Naam (voornaam en achternaam)
BSN
Aantekeningen
Datum registratie
Registratie door
Datum beslissing
Beslissing door
Zaaknummer
Omschrijving (uitspraak rondom gezag)
Aangemaakt door
Briefhoofd van instantie (rechtbank aanduiden)
Kennisgeving gezag gemeente (aanvinkoptie)
Kennisgeving gezag ouders (aanvinkoptie)

[1] Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CGR, 11 november 2024.

11.2 Grondslag

11.2.1 Voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet

11.2.1.1 Bij wet

Artikel 1:244 BW jo artikel 1 Besluit gezagsregisters bepaalt dat het CGR een openbaar register is.

Sinds de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 zijn er geen wijzigingen aangebracht in de persoonsgegevens die geraadpleegd of opgevraagd kunnen worden in het CGR. Wel wordt in de toelichting bij de amvb die het Besluit gezagsregisters wijzigt, verwezen naar de eerder aangenomen Richtlijn 95/46/EG en de implementatie daarvan in de Wet bescherming persoonsgegevens (2001): het CGR moet voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens die de Richtlijn implementeert.[35] Dit houdt in dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt als dit noodzakelijk is voor het doel van het register. Verzoeken om informatie uit het register moeten daarenboven specifiek betrekking hebben op een bepaalde minderjarige, om te voorkomen dat er bulkbevragingen plaatsvinden.[36] Daarom is in 2004 aan artikel 10, lid 1, Besluit gezagsregisters – een artikel dat de verplichtingen van de griffier regelt met betrekking tot inzage of het verstrekken van een uittreksel uit het register – de volgende zin toegevoegd: 'Het verzoek tot inzage in het register dan wel tot verstrekking van een uittreksel daaruit dient op een bepaalde minderjarige betrekking te hebben'.[37]

In de genoemde toelichting bij de amvb is ook vermeld dat de griffier, alsook de organisatie die hem ondersteunt in de werkzaamheden, verantwoordelijk is gesteld voor de naleving van de genoemde regelgeving.[38]

11.2.1.2 Voorzienbaar en voorspelbare toepassing

De reikwijdte van de geopenbaarde gegevens, inclusief persoonsgegevens, in het CGR wordt gevisualiseerd in Tabel 2 hieronder. Tabel 2 is gebaseerd op een screenshot van een uittreksel uit het CGR, ontvangen van de Raad voor de rechtspraak,[39] alsook op andere door hen verstrekte antwoorden over raadpleegportalen en uittreksels CGR.[40] De tweede en derde kolom, waarin de wijze van verstrekking wordt weergegeven (raadpleegportalen en uittreksels), worden pas in paragraaf 11.5.1 toegelicht. Dit betreft een versie zonder weergave van het BSN en zonder vermelding van de voogdij na overlijden onder het kopje 'Beslissingen'.

[35] Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van het Besluit gezagsregisters (*Stb.* 2004, 217), E., p. 6-7.
[36] Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van het Besluit gezagsregisters (*Stb.* 2004, 217), E., p. 6-7.
[37] Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van het Besluit gezagsregisters (*Stb.* 2004, 217), E., p. 6-7.
[38] Besluit van 7 mei 2004 tot wijziging van het Besluit gezagsregisters (*Stb.* 2004, 217), E., p. 2.
[39] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024. Het uittreksel dateert van 31 oktober 2024
[40] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.

Tabel 2: Geopenbaarde gegevens, inclusief persoonsgegevens, in het CGR naargelang de wijze van verstrekking[1]

Gegeven	Website (raadpleeg)	Uittreksel
Registerkaartnummer	x	x
Datum inschrijving	x	x
Meerderjarig vanaf	x	x
Minderjarige		
Voornamen	x	x
Achternaam	x	x
Oorspronkelijke naam		x
Geboortedatum	x	x
Geboorteplaats	x	x
Geboorteland	x	x
Woonplaats (brief)[2]		x
Ouder(s)		
Voornamen	x	x
Achternaam	x	x
Adres (brief)[3]		x
Beslissingen (dit omvat ook andere aantekeningen, zoals voogdij na overlijden)		
Datum beslissing	x	x
Beslissing door	x	x
Zaaknummer	x	x
Omschrijving (uitspraak rondom gezag)	x	x

[1] Kwantitatieve antwoorden CGR, 10 september 2024; Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CGR, 11 november 2024.
[2] In de tabel wordt als gegeven 'woonplaats (brief)' bij een minderjarige vermeld. Volgens de Raad voor de rechtspraak betekent dit dat de woonplaats van de minderjarige specifiek wordt opgenomen in een brief die wordt verstuurd, Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CGR, 26 november 2024.
[3] Wellicht geldt hier dezelfde redenering als in de vorige voetnoot, maar dat hebben we niet meer kunnen verifiëren.

Een belangrijke vraag, ook vanuit het perspectief van proportionaliteit (zie hieronder, paragraaf 11.5), is of het BSN-nummer van de minderjarige openbaar wordt gemaakt, aangezien aan de verwerking van dit gegeven aanvullende vereisten zijn gesteld. Wanneer in de invoerapplicatie bij de registerkaart CGR (de registraties in het CGR, zie Tabel 1) de optie 'afdrukken uittreksel' wordt gekozen, verschijnt er volgens de Raad

voor de rechtspraak een vraag of het BSN op het uittreksel moet worden vermeld.[41] Volgens de Raad is er een landelijke afspraak tussen rechtbanken binnen de arrondissementen dat het BSN standaard niet op het uittreksel wordt vermeld.[42] Uitzonderingen worden gemaakt wanneer een instantie expliciet aangeeft dat dit noodzakelijk is en zij daartoe bevoegd is.[43] Indien het BSN wel moet worden vermeld, worden – voor zover beschikbaar – de BSN's van zowel de minderjarige als diens ouders op het uittreksel opgenomen.[44]

Wat ook duidelijk is, is dat wanneer rechtsfeiten worden opgevraagd die van rechtswege gelden, er geen aantekening in het CGR over de minderjarige staat vermeld. Bij afwezigheid in het CGR ontvangt de verzoeker alleen de naam en geboortedatum, terwijl de overige gegevens een leeg overzicht opleveren.

Het CGR biedt voorts een historische weergave waaruit indirect kan worden afgeleid wie momenteel het gezag uitoefent (dit moet worden afgeleid uit de aangetekende rechtsfeiten) en wie dat in het verleden heeft gedaan. Desondanks blijft het actuele gezag – dat wil zeggen direct het resultaat zonder dit te hoeven afleiden – moeilijk te achterhalen, omdat hiervoor juridische expertise en aanvullende raadpleging van de BRP (gezag van rechtswege) nodig zijn.

11.3 Doelstelling van de openbaarheid

Het doel van de openbaarmaking volgt niet expliciet uit artikel 1:244 BW en ook niet direct uit het Besluit gezagsregisters.

In de antwoorden van de minister voor Rechtsbescherming op de Kamervragen van D66 over het functioneren van het gezagsregister, wordt het doel van registratie genoemd, dat van belang is voor de *verstrekking* van informatie uit het CGR:

> Het doel van het Centrale Gezagsregister is om inzichtelijk te maken bij welke persoon of personen het gezag over een minderjarige berust, in die situaties waarin het gezag door tussenkomst van de rechter is ontstaan.[45]

Opdat inzichtelijk kan worden gemaakt bij welke persoon of personen het gezag over minderjarigen berust, is openbaarheid cruciaal, vooral omdat het register aantekeningen bevat die niet direct uit de wet voortvloeien. Het kunnen achterhalen van de wettelijk vertegenwoordiger en diens verantwoordelijkheden voor het gedrag van de

[41] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[42] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[43] Gedacht kan worden aan de gemeenten, zie Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[44] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[45] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.

minderjarige is met name relevant voor beslissingen die gezamenlijk gezag vereisen, zoals bij paspoortaanvragen, onderwijsbeslissingen of medische behandelingen. Bovendien is het, zoals aangegeven in de toelichting bij de amvb die het Besluit gezagsregisters wijzigt, ook relevant voor de aansprakelijkheid wanneer een minderjarige schade veroorzaakt.[46] Derhalve lijkt transparantie over de juridische status van het gezag over minderjarigen het middel om het doel te bereiken, en is openbaarheid in dat geval ook een geschikt middel. Daarnaast komt het belang van het kind aan bod.[47]

Opmerkelijk is dat de minister voor Rechtsbescherming zich in het bovengenoemde citaat specifiek richt op het vastleggen van *rechterlijke beslissingen* die rechtsfeiten bevatten of vaststellen, waarbij dus sprake is van rechterlijke tussenkomst. Het blijkt echter dat het beoogde doel van de verstrekking – namelijk inzicht geven bij wie gezag over minderjarigen berust in geval van rechterlijke beslissingen – hier moeilijk te realiseren is, omdat slechts indirect het gezag kan worden afgeleid. Dit moet worden afgeleid uit de aangetekende rechtsfeiten in de rechterlijke beslissingen.[48] Meer specifiek blijkt het in het CGR of een in uittreksel ervan lastig om het actuele gezag – dat wil zeggen direct het resultaat zonder dit te hoeven afleiden – onmiddellijk inzichtelijk te maken, en kunnen er extra stappen nodig zijn.[49] Het achterhalen van het actuele gezag vereist het grondig doorzoeken van rechterlijke beslissingen en kan bovendien baat hebben bij het raadplegen van de Basisregistratie Personen[50] (BRP).[51] In de Handelingen wordt ook benadrukt dat zelfs juridische kennis vereist is om te begrijpen in welke situaties het ouderlijk gezag wel of niet van rechtswege ontstaat.[52] Juist omdat het doel van de verstrekking tekortschiet bij het direct achterhalen van het actuele gezag, suggereert de geïnterviewde van het CGR dat de term 'uitsprakenregister' wellicht beter zou passen dan het (centraal) 'gezagsregister'.[53] Belangrijk hierbij is dat het CGR ook aantekeningen op verzoek van ouders bevat, zoals de aanwijzing van (een) voogd(en) na hun overlijden (zie hierboven, de toelichting bij de amvb die het Besluit gezagsregisters wijzigt en paragraaf 11.1.2), wat de naamsuggestie enigszins nuanceert. Dit verandert echter niets aan de moeilijkheid om het actuele gezag te achterhalen.

De doelgroepen zijn niet expliciet gespecificeerd in de regelgeving. Uit het onderzoek blijkt dat het groepen betreft die belang hebben bij het verifiëren van gezamenlijk

[46] Boek 6 BW.
[47] Intern document, niet beschikbaar.
[48] Interview beheerder CGR, 10 september 2024; *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596, antwoorden op vragen 2, 10 en 11.
[49] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[50] BRP is deel van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Meer info hier: 'Basisregistratie Personen (BRP)', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/basisregistratie-personen-brp.
[51] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.
[52] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.
[53] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.

gezag over een minderjarige wanneer dit niet uit de wet kan worden afgeleid. Dit omvat onder andere de douane en/of de Koninklijke Marechaussee, medische en onderwijsinstellingen, ouders, naaste familieleden, rechtbanken, politie, Veilig Thuis,[54] Gecertificeerde Instellingen (jeugd)[55], etc. Daarnaast geldt dit ook voor gezag in het algemeen en de vier partijen met directe toegang via een website (zoals hieronder toegelicht, paragraaf 11.5.1): advocaten, de Koninklijke Marechaussee (KMar),[56] het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

11.3.1 Geschiktheid

Een belangrijk aspect van het geschiktheidscriterium is dat vervuilde informatie in het CGR kan voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren nadat de registerkaart is afgesloten, zoals wanneer het 'kind' in het vorige kalenderjaar de meerderjarige leeftijd bereikt. In dat geval blijft deze informatie nog drie maanden van het volgend kalenderjaar zichtbaar in het register, voordat deze naar een digitale archiefbewaarplaats wordt overgeplaatst.[57] Daarnaast biedt het CGR een historische weergave waaruit indirect kan worden afgeleid wie momenteel het gezag uitoefent (dit moet worden afgeleid uit de aangetekende rechtsfeiten) en wie dat in het verleden heeft gedaan. Het achterhalen van de meest actuele informatie over de gezaghebbende is complex, omdat zowel de aantekeningen op verzoek van ouders als de rechterlijke beslissingen moeten worden doorzocht om een volledig en actueel beeld van het gezag te krijgen.[58] Daarnaast kan aanvullende raadpleging van de BRP met betrekking tot gezag van rechtswege noodzakelijk zijn. Dit proces kan tijdrovend en complex zijn, waardoor de toegankelijkheid van accurate gegevens in het geding kan komen. In de Handelingen wordt ook benadrukt dat zelfs juridische kennis vereist is om te begrijpen in welke situatie het ouderlijk gezag niet van rechtswege ontstaat.[59]

Ook de cijfers uit 2023 zijn van belang voor het geschiktheidscriterium, in het bijzonder om te bepalen of de openbaarheid daadwerkelijk wordt benut. Er zijn 30.000 uittrekselverzoeken ingediend door partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.). Hierbij is geen specificatie gegeven over de wijze van aanvragen, of deze nu per post, e-mail, telefoon of persoonlijk zijn ingediend.[60] Voor partijen met directe toegang, met name advocaten en overheids-

[54] "Veilig Thuis is het adviespunt en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling", zie 'Veilig Thuis', www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/veilig-thuis.
[55] "Een gecertificeerde instelling houdt zich bezig met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een gecertificeerde instelling voldoet aan kwaliteitseisen van de overheid.", zie 'Gecertificeerde instellingen (jeugd)', www.regelhulp.nl/onderwerpen/ingrijpen-bij-gezinsproblemen/gecertificeerde-instelling.
[56] En tevens het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), waarmee de KMar nauw samenwerkt.
[57] Artikel 6 Besluit gezagsregister; Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.
[58] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[59] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.
[60] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 21 november 2024.

organen – de Koninklijke Marechaussee (KMar),[61] het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) – zijn er in totaal 103.000 bevragingen geregistreerd.[62] Van deze bevragingen was 60% afkomstig van advocaten en 40% van de genoemde overheidsinstanties, zonder onderscheid tussen de drie organisaties.[63] Al met al is het aantal websitebevragingen en uittrekselverzoeken dus beperkt, vooral in verhouding tot het totale aantal van 1,1 miljoen registerkaarten in het CGR in 2023 en vergeleken met de andere vijf registers die door de Raad voor de rechtspraak worden beheerd. De cijfers uit 2023 kunnen deels te verklaren zijn door de wetswijziging van 1 januari 2023. Hierdoor is het sinds 1 januari 2023 vaak niet meer nodig om een verzoek tot aantekening van de gezamenlijke gezagsuitoefening in het CGR te doen, aangezien bij ongehuwde of niet-geregistreerde partners het gezamenlijk gezag van rechtswege ontstaat na erkenning.

Kijkend naar toekomstige ontwikkelingen is het belangrijk om de noodzaak van het behoud van het openbare CGR regelmatig te (her)beoordelen, vooral als de BRP in de toekomst in staat is om direct de meest actuele informatie – dat wil zeggen direct het resultaat zonder dit te hoeven afleiden – te verstrekken over wie momenteel het gezag uitoefent, zoals hieronder verder toegelicht.

11.4 Subsidiariteit

In het kader van het onderzoek is ook de vraag relevant of er redelijke alternatieven zijn voor de openbaarheid. Hierbij kan men denken aan de verstrekking van informatie uit de BRP. De basisregistratie personen (BRP) bevat persoonsgegevens over alle ingezetenen en niet-ingezetenen in Nederland[64] en is een van de tien basisregistraties die Nederland kent. Voor ingezetenen is de gemeente de bronhouder. Voor niet-ingezetenen is dat de minister. Het doel van de BRP is 'overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak. De basisregistratie heeft mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, in bij of krachtens deze wet aangewezen gevallen'.[65]

De verstrekking van gegevens uit de BRP is geregeld in hoofdstuk 3 van de Wet BRP, met in het bijzonder artikel 3.2 voor overheidsorganen en artikel 3.3 voor derden. Artikel 3.2 bepaalt de voorwaarden waaronder overheidsinstanties toegang hebben tot de gegevens, terwijl artikel 3.3 de verstrekking van gegevens aan derden regelt, onder specifieke voorwaarden en waarborgen.

[61] En tevens het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), waarmee de KMar nauw samenwerkt.
[62] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.
[63] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 21 november 2024.
[64] Artikel 1.1 Wet BRP.
[65] Artikel 1.3. Wet BRP.

De BRP wordt al gebruikt om informatie over gezag na te trekken. Ten eerste bepaalt artikel 2.7, lid 1, a, onder 4° Wet BRP welke gegevens worden opgenomen in de BRP, waaronder informatie over het gezag dat over een minderjarige wordt uitgeoefend. Welke specifieke gezagsgegevens er worden vastgelegd, wordt verder uitgewerkt in bijlage 1 van het Besluit BRP en de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP), een ondersteunend document voor medewerkers van gemeenten die persoonsgegevens bijhouden in de BRP.[66] Het is belangrijk aan te geven dat gegevens over gezagsverhoudingen pas in de BRP kunnen worden opgenomen wanneer de gemeente een uittreksel van het CGR heeft ontvangen. Dit uittreksel bevat rechtsfeiten met betrekking tot het gezag over minderjarigen die niet automatisch uit de wet voortvloeien en dus afwijken van de situatie van rechtswege (zie hierboven, paragraaf 11.1.2). Concreet stuurt de griffier van de rechtbank, die valt onder de Raad voor de rechtspraak, handmatig (per post) informatie naar de gemeenten op basis van artikel 2.28, lid 3, Wet BRP. Deze gemeenten nemen de ontvangen informatie vervolgens op in 'categorie 11 Gezagsverhouding' van de BRP. Categorie 11 is niet allesomvattend – het bevat bijvoorbeeld geen gegevens over OTS,[67] een rechtsfeit dat wél in het CGR voorkomt – en biedt louter een indicatie van wie belast is met het gezag over de minderjarige.[68] Daarenboven is gesteld dat de gegevens in de BRP onder categorie 11 onjuist, niet tijdig, niet actueel of onvolledig kunnen zijn, voornamelijk door handmatige verwerking en menselijke fouten.[69] Momenteel bestaat er dus geen directe digitale koppeling tussen de rechtbanken en de BRP, noch tussen de Raad voor de rechtspraak en de BRP. Kijkend naar de toekomstige ontwikkelingen over gezags-informatie omtrent minderjarigen – waarbij de termijn nog niet is vastgelegd – wordt er, blijkens het interview, gesproken over het realiseren van een directe digitale koppeling met de BRP (in plaats van handmatig, per post). Dit zou een directe digitale koppeling betekenen tussen zowel de rechtbanken als de Raad voor de rechtspraak en de BRP.[70]

Ten tweede bevat de BRP van rechtswege informatie waaruit het gezag over minderjarigen kan worden afgeleid, zoals de combinatie van een geboorteaangifte en een trouwakte (wanneer ouders gehuwd zijn, ontstaat automatisch van rechtswege het gezag bij de geboorte binnen het huwelijk). Omdat dit gezag van rechtswege geldt en kan worden afgeleid, wordt het niet geregistreerd in 'categorie 11 Gezagsverhouding' van de BRP. In de Handelingen werd echter benadrukt dat voor het afleiden van deze informatie juridische kennis vereist is om te begrijpen in welke situatie het ouderlijk gezag van rechtswege ontstaat.[71] Een voorbeeld is terug te vinden in de Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP):

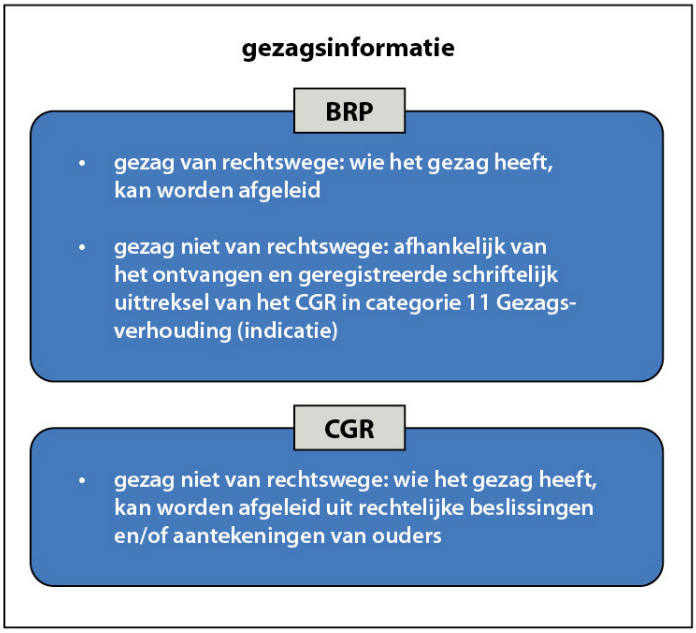
[66] 'Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP), versie 3.12', www.rvig.nl/sites/default/files/2024-08/Handleiding%20Uitvoeringsprocedures%20BRP%203.12_0.pdf, p. 160-161.
[67] 'Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP), versie 3.12', www.rvig.nl/sites/default/files/2024-08/Handleiding%20Uitvoeringsprocedures%20BRP%203.12_0.pdf, p. 160.
[68] Volgens bijlage 1 van het Besluit gezagsregisters wordt gezag dat bij één of twee derde(n) ligt, niet opgenomen.
[69] Intern document, niet beschikbaar.
[70] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.
[71] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.

> Op 1 januari 2023 wijzigen de regels over gezag na erkenning. Wanneer een kind ná deze datum wordt erkend, verkrijgen zowel de moeder als de erkenner automatisch van rechtswege het gezag over hun kind (onder de daarvoor geldende voorwaarden). Dit (van rechtswege) gezag na erkenning wordt niet geregistreerd in categorie 11. Alleen als van het centraal gezagsregister een kennisgeving wordt ontvangen dat slechts één van de ouders gezag heeft na erkenning wordt dit geregistreerd in categorie 11.[72]

Dit voorbeeld toont aan dat het gezag na erkenning, hoewel het van rechtswege ontstaat, toch in het CGR wordt opgenomen bij specifieke afwijkingen, wat de noodzaak van juridische kennis bij het interpreteren van de gegevens onderstreept.

Bijgevolg is gezagsinformatie verdeeld over twee bronnen: het CGR en de BRP. Ondanks de suggestie die mogelijk door de naam 'Centraal Gezagsregister' kan worden gewekt, is het dus niet zo dat in een van deze twee bronnen op zichzelf staand voor alle minderjarigen te vinden is wie belast is met het ouderlijk gezag of de voogdij.[73] Wanneer het gezag van rechtswege is vastgesteld, kan uit de BRP worden afgeleid wie het gezag heeft. Is het gezag daarentegen niet van rechtswege vast-gesteld, dan is gezagsinformatie te vinden in het CGR en, afhankelijk van of het rechtsfeit via een schriftelijk uittreksel van het CGR door de gemeente is ontvangen en geregistreerd, ook deels in de BRP. Dit wordt schematisch weergegeven in Figuur 17, hieronder.

Figuur 17. *Twee bronnen om gezagsinformatie over minderjarigen te verkrijgen*



[72] 'Handleiding Uitvoeringsprocedures (HUP), versie 3.12', www.rvig.nl/sites/default/files/2024-08/Handleiding%20Uitvoeringsprocedures%20BRP%203.12_0.pdf, p. 160. Deze handleiding is een ondersteunend document voor medewerkers van gemeenten die persoonsgegevens bijhouden in de BRP.
[73] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.

Het kan noodzakelijk zijn om beide registers te raadplegen om de juiste gezagssituatie vast te stellen.[74]

In tegenstelling tot het CGR is de BRP niet openbaar.[75] Het is dus onzeker of de BRP een praktisch alternatief is, gelet op het gesloten karakter.

Verder is sprake om een gezagsmodule in de BRP te ontwikkelen om de gezags-informatie eenduidig te ontsluiten vanuit één bron, die op het moment van schrijven verder wordt uitgewerkt.[76] Hierdoor zou het mogelijk worden om actuele informatie over het gezag over minderjarigen onmiddellijk in te zien – dat wil zeggen direct het resultaat inzien zonder dit te hoeven afleiden – op een eenduidige plaats, namelijk de BRP. Zo kan eenvoudig en snel worden vastgelegd wie het gezag over een minderjarig kind heeft, en wordt er voorzien in een eenduidige informatieverstrekking. De vraag die zich echter voordoet, is of de gesloten BRP, die op termijn actuele informatie over het gezag over minderjarigen direct inzichtelijk maakt, wel een 'redelijk' alternatief is voor het openbare CGR, in het bijzonder voor partijen die geen directe toegang via de website hebben, zoals ouders en andere burgers. Het gesloten karakter van de BRP maakt het minder geschikt om transparantie te waarborgen over de juridische status van het gezag over minderjarigen voor niet-overheidspartijen.

Een ander alternatief dan het BRP is het openbaar raadplegen van rechterlijke beslissingen via de website Rechtspraak.nl. Het is echter geen redelijk alternatief, nu niet alle uitspraken gepubliceerd worden, en de pseudonimiseringsrichtlijnen publicatie van namen van kinderen en ouders achterwege laat.[77] Daarbij brengt dit alternatief geen minder ingrijpende inmenging met zich mee, maar juist een verregaandere inmenging. Het publiceren van de uitspraken op Rechtspraak.nl zou, wil deze effectief zijn, zonder pseudonimisering moeten plaatsvinden. De reikwijdte van informatie ontsloten via het uitsprakenregister van Rechtspraak.nl is van een andere orde dan het ontsluiten van de informatie via het CGR.[78]

Er wordt voorts een ander punt aangesneden, namelijk de vermelding voogdij ná overlijden in het CGR. Voor ouders is het mogelijk (maar niet verplicht) om de benoeming van (een) voogd(en) in het openbare CGR te laten aantekenen als na het

[74] Rechterlijke uitspraken van latere datum over de gezagssituatie, die zijn opgenomen het CGR, hebben voorrang op informatie die wordt verkregen uit het raadplegen of interpreteren van de BRP.
[75] Het bevat een 'logging' die bijhoudt wie de gegevens raadpleegt of aanpast: 'De toegang tot de Basisregistratie Personen is beveiligd. Om misbruik van de gegevens te voorkomen wordt bijgehouden wie gegevens in de BRP raadpleegt of wijzigt', 'Basisregistratie Personen (BRP)', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/basisregistratie-personen-brp.
[76] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[77] Dat het geen praktisch alternatief is wordt ook bevestigd in het interview met de beheerder CGR, 10 september 2024.
[78] Zo gaat het uitsprakenregister van Rechtspraak.nl vergezeld van een API, is het geïndexeerd door (grote) zoekmachines en worden deze ook op andere websites gepubliceerd.

overlijden van een ouder niemand van rechtswege meer het gezag over een kind uitoefent (zie paragraaf 11.1.2). De vraag rijst of het openbaar maken van deze registratie(s) wenselijk is. De vereniging van Familierecht Advocaten Scheidings-mediators (vFAS) merkte daarover op dat het 'wel van belang is dat wordt geregeld dat de benoemingen in het register niet eerder openbaar worden gemaakt dan na het overlijden van de ouder en er een gezagsvacuüm is ontstaan (…) [omdat] dan pas immers de benoeming rechtens relevant [is]'. [79]

Uit de memorie van toelichting bleek echter dat de benoeming van (een) voogd(en) in het CGR zich in een 'alles-of-niets-scenario' bevindt, waarbij deze automatisch openbaar is:

> Het gezagsregister is een openbaar register. Dit betekent dat ook de hier bedoelde aantekening [uit te oefenen gezag door voogd(en) na overlijden van de ouder(s), aanvulling door auteurs] openbaar is. Er is geen reden om vanwege het feit dat de gezagsvoorziening nog niet aan de orde is, geen openbaarheid te betrachten. Wanneer ouders kiezen voor een aantekening in het gezagsregister, kiezen zij daarmee dus voor openbaarheid.[80]

Het klopt dat ouders niet verplicht (er is een 'mogelijkheid') zijn de voogdij na hun overlijden te regelen. Echter, het koppelen van de openbaarheid van de registratie aan de kwalificatie van het register als een 'openbaar register' miskent het verschil tussen de verwerking van 'registratie' en 'openbaarmaking'. Beide vereisen een eigen afweging.[81] Er zijn voldoende voorbeelden van registers die meer informatie registreren dan openbaar maken. Differentiatie kan plaatsvinden op basis van soort document, tijdstip en specifieke informatie. De opmerkingen van de vFAS zijn in dit geval overtuigender. Het doel van het openbaar maken van de in het register geregistreerde informatie is om rechtens relevante feiten kenbaar te maken. Pas op het moment dat de ouders zijn overleden, is dit een rechtens relevant feit. Het in weerwil daarvan toch openbaar maken van deze informatie vereist een andere onderbouwing. Deze constatering betekent overigens niet dat de informatie in geen gevallen beschikbaar moet zijn voor enige partij. Dit zou kunnen worden beperkt tot een specifieke doelgroep, zoals degene die bij leven gezag over de kinderen heeft. Na overlijden is er wel aanleiding om deze informatie openbaar te maken. Dit beperkt de openbaarheid tot situaties waarin informatie echt nodig is, en voorkomt willekeurige toegang. De aantekeningen met betrekking tot voogdij na overlijden vormen een omvangrijke groep registraties, namelijk 13,1% van de registraties in 2020, waardoor ze de op twee na meest voorkomende aantekeningen in het CGR waren.[82]

---

[79] Blg. 204935, p. 3 bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3 (MvT). Merk op: *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 14, W vermeldt abusievelijk '[g]een gezagsvacuum'.
[80] *Kamerstukken II* 2012/13, 33526, nr. 3, p. 13-14, W.
[81] Zie specifiek ook hoofdstuk 2 inzake het toetsingskader.
[82] Intern document, niet beschikbaar.

11.5 Proportionaliteit

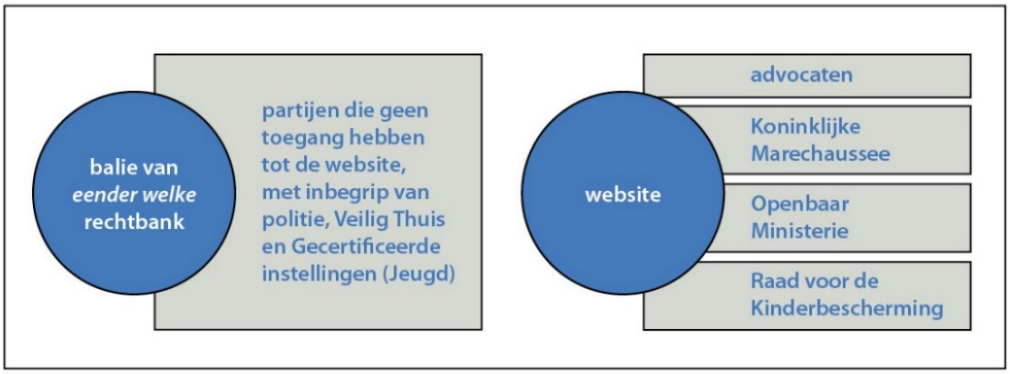
11.5.1 Toegang tot een uittreksel: identificatie- en verificatievragen

Het CGR is openbaar, maar feitelijke drempels beperken de toegankelijkheid. Toegang tot uittreksels (merk op, dit betreft specifiek uittreksels en dus niet het enkele raadplegen van de registratie door middel van 'inzage'[83]) vereist voornamelijk het beantwoorden van identificatie- en verificatievragen, wat onder meer bulkverstrekking en misbruik van de openbaarheid voorkomt.[84]

De identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben, zoals ouders, andere burgers, politie, Veilig Thuis,[85] Gecertificeerde Instellingen (jeugd)[86], etc., verschillen van die voor advocaten en de overheidsorganen KMar;[87] OM en de RvdK, die wél directe toegang hebben.[88] Advocaten hebben een raadpleegportaal CGR (een website); met hun advocatenpas (zie hieronder) hebben zij direct na het inloggen toegang tot het CGR.[89] Ook de drie overheidsorganen (KMar, OM en RvdK) hebben een raadpleegportaal GCR (een website) dat via hun netwerk beschikbaar is,[90] waarbij de toegang dus verloopt via een IP-adres.[91] De genoemde partijen die geen directe toegang tot het CGR via een website hebben, dienen contact op te nemen met de balie van *eender welke* rechtbank (zie hierboven, paragraaf 1.1), hetzij per e-mail, post, telefoon, of persoonlijk.[92] Deze werkwijze wordt aangeduid als 'handmatige' toegang.[93] De manier waarop handmatige toegang wordt verleend kan per rechtbank verschillen; niet elke rechtbank is bijvoorbeeld persoonlijk bereikbaar via de balie, en in sommige gevallen is telefonisch contact met de balie niet mogelijk (zoals hieronder toegelicht). Deze alinea wordt visueel samengevat in Figuur 18 (hieronder).

[83] Een *inzage* leidt niet noodzakelijk tot het opstellen of ontvangen van een *uittreksel*. Er is echter besloten om bij het CGR de focus te leggen op het uittreksel, aangezien dit wordt uitgelegd op Rechtspraak.nl. Het is echter aannemelijk dat het verzoek om een uittreksel ook inhoudt dat de (eenvoudigere) inzage mogelijk is. Dat is ook bevestigd via Heruitzetting vragen data-analyse, 26 november 2024.
[84] Zie ook interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[85] 'Veilig Thuis is het adviespunt en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling', zie 'Veilig Thuis', www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/veilig-thuis.
[86] 'Een gecertificeerde instelling houdt zich bezig met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een gecertificeerde instelling voldoet aan kwaliteitseisen van de overheid', zie 'Gecertificeerde instellingen (jeugd)', www.regelhulp.nl/onderwerpen/ingrijpen-bij-gezinsproblemen/gecertificeerde-instelling.
[87] En tevens het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), waarmee de KMar nauw samenwerkt.
[88] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[89] Artikel 10, lid 3, Besluit gezagsregister.
[90] Er is een raadpleegportaal CGR via de website dat alleen beschikbaar is voor gebruikers die zich op het netwerk van KMar, OM en RvdK bevinden, Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[91] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[92] Artikel 10, lid 1, Besluit gezagsregister.
[93] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.

Figuur 18. *Visuele weergave van de toegang tot het CGR*



De toegang voor partijen die geen directe toegang via de website hebben, zoals ouders, andere burgers, politie, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen (jeugd), etc., wordt gepresenteerd als gecentraliseerd, aangezien er geen uittrekselverzoek ingediend hoeft te worden bij de rechtbank van het geboorte-arrondissement van de minderjarige, maar men bij *elke* rechtbank hiervoor terecht kan (zie hierboven, paragraaf 11.1.1). Hier lijkt echter eerder sprake te zijn van een gedecentraliseerde aanpak. Dit staat in contrast met de procedure voor advocaten en de drie genoemde overheidsinstanties, waar de toegang tot het CGR via een website duidelijk is gecentraliseerd. Ook uit het interview met een beheerder van het CGR is niet duidelijk geworden waarom dit contrast bestaat.[94] Met het oog op toekomstige ontwikkelingen binnen de Raad voor de rechtspraak wordt in het interview gesproken over een systeemkoppeling voor advocaten en de drie genoemde overheidsinstanties, in plaats van de huidige website. De focus zou volgens het interview ook meer moeten komen te liggen op het digitaal beschikbaar stellen van uittreksels, bijvoorbeeld voor partijen die geen directe toegang via de website hebben, zoals ouders en andere burgers, via DigID, in plaats van raadpleging via willekeurige rechtbanken.[95] De exacte termijnen voor deze ontwikkeling zijn echter nog niet vastgesteld. Bovendien blijkt uit het interview dat onder meer de resultaten van dit onderzoek hierbij worden afgewacht.[96]

Hieronder bespreekt Tabel 3 de identificatie- en verificatievragen voor advocaten, die directe toegang hebben tot het CGR via de website.

[94] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[95] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.
[96] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.

Tabel 3: De identificatie- en verificatievragen voor advocaten, die directe toegang hebben tot het CGR via de website

toegang advocaat	**identificatie verzoeker (= advocaat)**		**verificatie minderjarige**			
	inloggen	BAR-nummer	voornaam	achternaam	geboorte-datum	geboorte-plaats
direct via de website	x	x		x	x	(x)

Advocaten moeten zich identificeren door in te loggen in een raadpleegportaal CGR via een website met hun advocatenpas[97] en dienen minimaal de achternaam en geboortedatum van de minderjarige als verificatievragen in te voeren[98] (zoals hierboven getoond, Tabel 3). De geboorteplaats is geen vereiste.[99] Volgens de Raad voor de rechtspraak kunnen advocaten niet op het BSN van de minderjarige en/of ouder zoeken ter verificatie van minderjarigen.[100]

In het inlogsysteem van het CGR is volgens de Raad het unieke registratienummer van advocaten (BAR-nummer) nodig voor identificatie.[101] Dit nummer maakt het in principe mogelijk om via een ander systeem de naam van de advocaat af te leiden.[102] Het is echter onduidelijk of de naam van een advocaat daadwerkelijk wordt weergegeven in de CGR-webapplicatie, aldus de Raad.[103]

Voor partijen die geen directe toegang via de website hebben kunnen de identificatie- en verificatievragen sterk variëren, afhankelijk van de manier waarop de informatie wordt aangevraagd (per e-mail, post, telefoon of persoonlijk) en afhankelijk van de betreffende rechtbank. Lokale variaties zijn te verklaren door de autonomie die elke rechtbank heeft in het bepalen van haar eigen procedures en richtlijnen.[104] Hiervoor zijn Tabellen 4, 5, 6 en 7 opgesteld. Deze tabellen richten zich op de identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang tot het CGR via een website hebben en contact moeten opnemen met de balie van een rechtbank, per e-mail (Tabel 4), per post (Tabel 5), persoonlijk (Tabel 6) of per telefoon (Tabel 7). Wat betreft

[97] Vindplaats is 'Raadplegen gezagsregister (advocaten)', www.rechtspraak.nl/Registers/Gezagsregister/Paginas/default.aspx, gevolgd door doorkliksysteem dat leidt naar de pagina 'Inloggen advocaten', federatie.advocatenorde.nl/Login/Login/Process/4b334ced-0dec-4e39-a489-1cffc7d2f0faNederlandse Orde van Advocaten - Process (advocatenorde.nl).
[98] Artikel 10, lid 3, Besluit gezagsregister: "Deze toegang heeft betrekking op een bepaalde minderjarige."
[99] 'Raadplegen gezagsregister (advocaten)', www.rechtspraak.nl/Registers/Gezagsregister/Paginas/default.aspx; Zie ook Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[100] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[101] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[102] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[103] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[104] Interview beheerder CGR, 10 september 2024.

de rechtbanken kunnen er binnen een arrondissement verschillende locaties zijn. Zo heeft het arrondissement Rotterdam de locaties Dordrecht en Rotterdam. Er zijn echter geen verschillen waargenomen in de identificatie- en verificatievragen tussen de locaties binnen hetzelfde arrondissement. Daarom worden de rechtbanken niet verder opgesplitst per locatie, indien van toepassing, maar wordt er gesproken van een 'arrondissement'. Dit draagt bij aan de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de tabellen. Verder is bij de tabellen ervoor gekozen om de (wacht)termijnen waarbinnen de uittrekselaanvragen van de verzoekers worden afgehandeld, niet weer te geven. Deze termijnen variëren sterk afhankelijk van de rechtbank en de wijze van aanvraag (per e-mail, post, telefoon of persoonlijk). Daarnaast is niet vermeld dat uittreksel-verzoeken, net als inzage, kosteloos zijn in het CGR.[105] Alle rechtbanken zijn inmiddels duidelijk en transparant over het feit dat er geen kosten verbonden zijn aan deze diensten. Tot slot is besloten om de toelichting op de tabellen onderaan toe te voegen. Voor tabel 4 tot en met 7 is de officiële website Rechtspraak.nl als bron gebruikt.[106]

Het was niet mogelijk om een afzonderlijke tabel op te stellen specifiek voor organisaties met een publieke of maatschappelijke taak (anders dan de KMar, OM en RvdK), zoals de politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen (jeugdzorg). Hoewel deze organisaties behoren tot de partijen zonder directe toegang via de website, ontbreekt op de officiële website Rechtspraak.nl per arrondissement informatie over de eisen voor identificatie en verificatie,[107] waardoor deze onduidelijk zijn. We hebben dit centraal (bij de Raad voor de rechtspraak) nagevraagd om te achterhalen of en hoe dit lokaal (per arrondissement) is geregeld. Vanwege het korte tijdsbestek van dit onderzoek was het echter niet mogelijk om deze informatie per arrondissement te verzamelen. In het kader van het lopende onderzoek naar het CGR is vanuit de Raad voor de rechtspraak een antwoord verstrekt, gebaseerd op interviews die de Raad heeft afgenomen bij de rechtbanken.[108] De Raad voor de rechtspraak merkt op dat het proces rondom het verstrekken van uittreksels door de griffie aan deze organisaties niet volledig duidelijk is. Er wordt in de antwoorden van de Raad aangegeven dat de griffie(medewerker) mogelijk vertrouwt op e-mailcontacten van erkende organisaties voor identificatie.[109] Hoewel het lijkt dat er weinig verificatievragen worden gesteld, wordt in sommige gevallen wellicht geïnformeerd naar de reden of context van het uittrekselverzoek, aldus de Raad.[110]

[105] Artikel 10, lid 1, Besluit gezagsregister.
[106] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[107] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[108] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[109] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[110] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.

Evenmin was het om vergelijkbare redenen mogelijk om een afzonderlijke tabel op te stellen voor de drie overheidsorganen (KMar, OM en RvdK). Hoewel deze organen, net als advocaten, toegang hebben tot een raadpleegportaal CGR via een website, ontbreekt ook hier op Rechtspraak.nl de informatie over de eisen voor identificatie en verificatie.[111] Ook dit hebben we centraal (bij de Raad voor de rechtspraak) nagevraagd. Een belangrijk verschil met advocaten is dat de gebruikers binnen deze organen niet hoeven in te loggen en dus niet geïdentificeerd worden, aldus de Raad.[112] Toegang wordt verleend op basis van het IP-adres, waardoor identificatie van de specifieke gebruiker(s) niet noodzakelijk is.[113] Toch blijft de vraag rondom verificatie bestaan. Interessant is dat, volgens de Raad voor de rechtspraak, deze organen, in tegenstelling tot advocaten, wel op het BSN kunnen zoeken ter verificatie van minderjarigen.[114] Daarnaast dienen zij volgens de Raad minimaal de achternaam en geboortedatum van de minderjarige als verificatievragen in te voeren.[115]

Tot slot willen we opmerken dat tabellen 4 tot en met 7 over partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.) soms de indruk kunnen wekken van een structurele werkwijze en/of strikt vastgelegde procedure. De Raad voor de rechtspraak lijkt echter aan te geven dat dit mogelijk niet het geval is, en dat er vaak een incidentele beslissing (per rechtbank of per griffiemedewerker) aan ten grondslag ligt.[116] We betogen dan ook niet dat deze tabellen de praktijk in elk arrondissement weerspiegelen, aangezien de primaire bron Rechtspraak.nl is en niet de rechtbanken zelf binnen de arrondissementen. Waar nodig hebben we, zoals hierboven aangegeven, navraag gedaan bij de Raad voor de rechtspraak om te achterhalen of en hoe deze zaken lokaal (per arrondissement) worden geregeld, maar niet alle identificatie- en verificatievragen hebben een duidelijk en/of veralgemeenbaar antwoord opgeleverd. Deze zijn leeg in het overzicht.

[111] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[112] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[113] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[114] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[115] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[116] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.

Tabel 4: De identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.), die contact opnemen met de balie van een rechtbank per e-mail

toegang per e-mail		**identificatie verzoeker (= partij die geen directe toegang via de website heeft)**									**verificatie minderjarige**								
via elke rechtbank	Pdf-formulier	voornaam	voor-voegsels	achternaam	postadres	e-mail adres	adres (zonder verdere specificatie)	post- of e-mailadres	telefoon-nummer	relatie met kind	voornaam	voor-voegsels	achternaam	geboorte-datum	geboorte-plaats	telefoon-nummer	BSN, maar (impliciet of expliciet) verduidelijkt dat dit niet vereist is	BSN, maar onduidelijk of dit ver-eist is	opgaaf van reden
Amsterdam		x	x	x	x						x	x	x	x	x			x	x
Gelderland		x	x	x	x						x	x	x	x	x				x
Midden-Nederland		x	x	x	x						x	x	x	x	x				x
Noord - Nederland		x	x	x			x				x	x	x	x	x				x
Overijsel		x	x	x				x			x	x			x				
Zeeland-West-Brabant		x	x	x				x			x	x	x	x	x				
Noord-Holland		x	x	x		x				x	x	x	x	x	x				
Oost-Brabant	x			x	x				x		x	x	x	x	x	x			
Rotterdam		x	x	x	x						x	x	x	x	x		x		x
Den Haag	x			x	x				x		x	x	x	x	x	x			
Limburg		x	x	x	x						x	x	x	x	x				x

Tabel 5: De identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.), die contact opnemen met de balie van een rechtbank per post

toegang per post	**identificatie verzoeker (= partij die geen directe toegang via de website heeft)**									**verificatie minderjarige**								
via elke rechtbank	voornaam	voor-voegsels	achternaam	postadres	e-mail adres	adres (zonder verdere specificatie)	post- of e-mailadres	telefoon-nummer	relatie met kind	voornaam	voor-voegsels	achternaam	geboorte-datum	geboorte-plaats	telefoon-nummer	BSN, maar (impliciet of expliciet) verduidelijkt dat dit niet vereist is	BSN, maar onduidelijk of dit ver-eist is	opgaaf van reden
Amsterdam	x	x	x	x						x	x	x	x	x			x	x
Gelderland	x	x	x	x						x	x	x	x	x				x
Midden-Nederland	x	x	x	x						x	x	x	x	x				x
Noord - Nederland	x	x	x			x				x	x	x	x	x				x
Overijsel	x	x	x				x			x	x			x				
Zeeland-West-Brabant	x	x	x				x			x	x	x	x	x				
Noord-Holland	x	x	x		x				x	x	x	x	x	x				
Oost-Brabant	x	x	x	x						x	x	x	x	x				x
Rotterdam	x	x	x	x						x	x	x	x	x		x		x
Den Haag			x	x						x	x	x	x	x				x
Limburg	x	x	x	x						x	x	x	x	x				x

Tabel 6: De identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.), die contact opnemen met de balie van een rechtbank ***persoonlijk***

toegang persoonlijk	**identificatie verzoeker (= partij die geen directe toegang via de website heeft)**						**verificatie minderjarige**									
via elke rechtbank	voornaam	voor-voegsels	achternaam	adres	telefoon-nummer	relatie met kind	voornaam	voor-voegsels	achternaam	geboorte-datum	geboorte-plaats	telefoon-nummer	BSN, maar (impliciet of expliciet) verduidelijkt dat dit niet vereist is	BSN, maar onduidelijk of dit ver-eist is	opgaaf van reden	legitimatie tonen om spelfouten te voorkomen, maar verduidelijkt dat niet verplicht is
Amsterdam							x	x	x	x	x			x		x
Gelderland							x	x	x	x	x					
Midden-Nederland																
Noord - Nederland							x	x	x	x	x					
Overijsel							x	x	x	x	x					
Zeeland-West-Brabant																
Noord-Holland							x	x	x	x	x					
Oost-Brabant							x	x	x	x	x					
Rotterdam							x	x	x	x	x		x			x
Den Haag							x	x	x	x	x					
Limburg							x	x	x	x	x					

Legenda Tabel 6:

Persoonlijke balieontvangst niet mogelijk.

Persoonlijke balieontvangst is mogelijk, maar alleen in spoedgevallen tot 16:00 uur. Onduidelijk is echter wat de identificatie- en verificatievragen zijn, wat de lege rij verklaart.

Tabel 7: De identificatie- en verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.), die contact opnemen met de balie van een rechtbank per telefoon

toegang per telefoon	**identificatie verzoeker (= partij die geen directe toegang via de website heeft)**						**verificatie minderjarige**								
via elke rechtbank	voornaam	voor-voegsels	achternaam	adres	telefoon-nummer	relatie met kind	voornaam	voor-voegsels	achternaam	geboorte-datum	geboorte-plaats	telefoon-nummer	BSN, maar (impliciet of expliciet) verduidelijkt dat dit niet vereist is	BSN, maar onduidelijk of dit ver-eist is	opgaaf van reden
Amsterdam															
Gelderland															
Midden-Nederland															
Noord - Nederland															
Overijsel															
Zeeland-West-Brabant															
Noord-Holland															
Oost-Brabant							x	x	x	x	x				
Rotterdam															
Den Haag															
Limburg							x	x	x	x	x				

Legenda Tabel 7:

Telefonisch contact met de balie is niet mogelijk.

In deze paragraaf worden de verschillende verificatie- en/of identificatievragen besproken die van toepassing zijn op het contact opnemen met de balie van een rechtbank door partijen die geen directe toegang via de website hebben, zoals ouders, andere burgers, etc. Allereerst worden de belangrijkste bevindingen behandeld met betrekking tot de verificatievragen die specifiek gelden voor persoonlijk contact (Tabel 6) of telefonisch contact (Tabel 7) met de balie. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen besproken met betrekking tot de verificatievragen die van toepassing zijn bij contact met de balie via e-mail (Tabel 4) of post (Tabel 5). Tot slot worden de bevindingen met betrekking tot de identificatievragen behandeld die specifiek betrekking hebben op contact met de balie per e-mail (Tabel 4) of post (Tabel 5). In sommige gevallen worden, waar relevant, verificatie- en identificatievragen gecombineerd besproken.

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de verificatievragen in tabel 6 en 7, oftewel de verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben en *persoonlijk* (Tabel 6) of *telefonisch* (Tabel 7) contact opnemen met de balie van een rechtbank, zijn als volgt:

- Voornamen, tussenvoegsel, achternaam, geboortedatum en geboorteplaats van de minderjarige kunnen als verificatievragen worden verstrekt.[117] Volgens de Raad voor de rechtspraak dient minimaal de achternaam en geboorte-datum van de minderjarige als verificatievragen te worden ingevoerd.[118]
- Bij de rechtbanken binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant lijkt het niet mogelijk om de balie zowel persoonlijk als telefonisch te bereiken. Daarom zijn er geen verificatievragen opgenomen in tabel 6 en 7. De rechtbanken binnen het arrondissement Midden-Nederland zijn enkel persoonlijk, dus niet telefonisch, te contacteren bij spoed en vóór 16.00 uur.
- Telefonisch contact is enkel mogelijk bij de rechtbank van het arrondissement Oost-Brabant en de rechtbanken binnen het arrondissement Limburg, en hierbij worden verificatievragen gesteld (Tabel 7).
- Soms wordt het BSN-nummer van de minderjarige ter verificatie gevraagd, waarbij niet steeds duidelijk is dat dit niet verplicht is bij een uittrekselverzoek in persoon; dit gebeurt in de rechtbank Amsterdam (Tabel 6). Bij de recht-banken binnen het arrondissement Rotterdam is wél duidelijk dat het voorleggen van het BSN-nummer bij een uittrekselverzoek in persoon als verificatievraag niet verplicht is (Tabel 6).
- Bij een uittrekselverzoek in persoon is het bij de rechtbank Amsterdam en de rechtbanken binnen het arrondissement Rotterdam niet verplicht om een

[117] Zie ook artikel 10, lid 1, Besluit gezagsregister: 'Het verzoek tot inzage in het register dan wel tot verstrekking van een uittreksel daaruit dient op een bepaalde minderjarige betrekking te hebben'.
[118] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.

legitimatiebewijs van de minderjarige als verificatievraag voor te leggen (Tabel 6). Het tonen ervan kan worden gebruikt om spelfouten te voorkomen.

Vervolgens zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de verificatievragen in tabel 4 en 5, ofwel de verificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben die contact moeten opnemen met de balie van een rechtbank *per e-mail* (Tabel 4) of *per post* (Tabel 5), als volgt:

- Voornaam, voorvoegsels, achternaam, geboortedatum en geboorteplaats van de minderjarige kunnen als verificatievragen worden verstrekt.[119] Volgens de Raad voor de rechtspraak dient minimaal de achternaam en geboortedatum van de minderjarige als verificatievragen te worden ingevoerd.[120]
- De rechtbank van het arrondissement Oost-Brabant en de rechtbank van Den Haag maken, alleen bij een uittrekselverzoek via e-mail (Tabel 4), gebruik van een pdf-aanvraagformulier, ter verificatie van de minderjarige.[121] Dit formulier is een sjabloon met vrije invulvelden, waardoor verzoekers de velden naar eigen inzicht kunnen invullen. De vraag rijst waarom dat formulier naar het telefoon-nummer ter verificatie van de minderjarige vraagt en/of waarom dat relevant zou zijn. Voorts biedt het formulier zelf niet de mogelijkheid om documenten toe te voegen. Dit formulier wordt verstuurd via een Zivver-account, waarmee gebruikers dit formulier veilig via e-mail kunnen versturen.[122]
- De meeste rechtbanken vragen om een reden voor de aanvraag ter verificatie van de minderjarige – voor alle duidelijkheid: dit geldt volgens Rechtspraak.nl alleen bij een uittrekselverzoek per e-mail of per post – met uitzondering van de rechtbanken in de arrondissementen Overijssel, Zeeland-West-Brabant en Noord-Holland, waar dit niet wordt gevraagd.[123] Door de rechtbank van het arrondissement Oost-Brabant en de rechtbank van Den Haag wordt echter bij een uittrekselverzoek per post wél gevraagd naar de reden van de aanvraag (Tabel 5), terwijl dit bij een uittrekselverzoek via e-mail – dat voor beide rechtbanken verloopt via het genoemde pdf-aanvraagformulier –[124] niet het

[119] Zie ook artikel 10, lid 1, Besluit gezagsregister: 'Het verzoek tot inzage in het register dan wel tot verstrekking van een uittreksel daaruit dient op een bepaalde minderjarige betrekking te hebben'.
[120] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[121] 'Oost-Brabant, Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister-obr.pdf; 'Den Haag, Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister.pdf.
[122] Zie 'Begin met veilig e-mailen', www.app.zivver.com/portal/conversation-starter/7dcee20e-4b14-4d25-b438-d1c65eba3284; 'Veilige mailen met de Rechtspraak', www.rechtspraak.nl/veilig-mailen-met-de-rechtspraak.
[123] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[124] 'Oost-Brabant, Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister-obr.pdf; 'Den Haag,

geval is (Tabel 4). Op het moment van schrijven is het niet volledig duidelijk of de reden voor de aanvraag een strikte verificatie-eis is.[125]

- Soms wordt het BSN-nummer van de minderjarige ter verificatie gevraagd, waarbij niet steeds duidelijk is dat dit niet verplicht is bij een uittrekselverzoek per e-mail of per post; dit gebeurt in de rechtbank Amsterdam (tabel 4 en 5). Bij de rechtbanken van het arrondissement Rotterdam is wél duidelijk dat het voorleggen van het BSN-nummer bij een uittrekselverzoek per e-mail of per post niet verplicht is (tabel 4 en 5).

De verificatievragen uit tabel 4 tot en met 7 roepen de vraag op of de grote hoeveelheid verificatievragen niet het doel van verstrekking van het CGR – met name onder meer transparantie waarborgen over de juridische status van het gezag over minderjarigen, vooral als gezagsinformatie niet van rechtswege is – ondermijnt. Dit is vooral relevant wanneer om het BSN-nummer of legitimatie wordt gevraagd. Bij een uittrekselverzoek in persoon wordt in de rechtbank van Amsterdam en de rechtbanken binnen het arrondissement Rotterdam gevraagd om een legitimatiebewijs van de minderjarige om spelfouten te kunnen voorkomen (Tabel 6). Dit is echter niet expliciet verplicht in beide rechtbanken en wordt daarom niet als problematisch beschouwd. Bij de rechtbank van Amsterdam kan op een ander punt twijfel ontstaan, aangezien daar niet duidelijk wordt aangegeven dat het BSN niet verplicht is, noch expliciet noch impliciet, bij uittrekselverzoeken in persoon (Tabel 6) of per e-mail (Tabel 4) of post (Tabel 5). Het is echter belangrijk op te merken dat het HvJ EU in de *Letse strafpunten*-zaak heeft besloten dat het vragen van een nationaal identificatienummer als verificatievraag moet worden beoordeeld in de context van het doel van verstrekking, maar dat het BSN *niet per definitie* het doel van verstrekking ondermijnt.[126] Hoewel deze beslissing van het HvJ EU niet noodzakelijkerwijs op dezelfde manier mag worden doorgetrokken naar deze situatie in de rechtbank van Amsterdam, is het wel relevant om dit mee te nemen in de overwegingen. Een bijkomende overweging is dat dergelijke twijfel alleen bij de rechtbank van Amsterdam ontstaat; partijen die geen directe toegang via de website hebben, zouden zich kunnen wenden tot een rechtbank waar het BSN als verificatievraag niet wordt gesteld of expliciet niet verplicht is en alsnog de gewenste informatie verkrijgen. Dat dit *de facto* leidt tot onwenselijke gevolgen, zoals forumshopping, wordt hierbij niet verder besproken.

Aanvullend ontstaat een andere vraag, met name of het CGR te hoge drempels hanteert om het doel van verstrekking van het CGR te bereiken, hoewel geen directe bezwaren lijken te ontstaan tegen het aantal verificatievragen (zie hierboven). Een

Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister.pdf.

[125] Ook niet na Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.

[126] Het maakte daarbij niet uit dat het verwerken van het nationaal identificatienummer aan strenge eisen is gebonden en dus niet zo gemakkelijk te achterhalen was, HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), punt 118.

register behoudt doorgaans zijn status als 'openbaar', hoewel de toegang voor bepaalde groepen gemakkelijker kan zijn dan voor het algemene publiek.[127] Sinds 2012 heeft de Raad voor de rechtspraak het CGR ook toegankelijker gemaakt voor partijen die geen directe toegang via de website hebben (zie hierboven, paragraaf 11.1.1). Bij het CGR moet het brede publiek, politie, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen (jeugd), etc., *eender welke* balie benaderen via e-mail, post, telefoon of persoonlijk; er is geen geautomatiseerde toegang tot dit CGR. Dit terwijl juist soms bij politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen (jeugd) de noodzaak kan bestaan om het CGR te allen tijde te kunnen raadplegen, vooral in spoedsituaties.[128] In het geval van spoedsituaties kan dit als drempelverhogend worden ervaren, wat navolging verdient. Tegelijkertijd kan echter ook worden gesteld dat er een temporele dimensie ontstaat die privacybeschermend werkt. Drempels lijken dus in dat opzicht juist niet te hoog om het doel van verstrekking te bereiken, zelfs in spoedsituaties.

Op het moment van schrijven is het niet volledig duidelijk *of* en *welke* identificatie-vragen bestaan voor partijen die geen directe toegang via de website hebben en *persoonlijk* (Tabel 6) of *per telefoon* (Tabel 7) contact opnemen met de balie van een rechtbank. De Raad voor de rechtspraak lijkt in dat verband aan te geven dat dit vaak berust op een incidentele beslissing, hetzij per rechtbank, hetzij per griffiemedewerker.[129] Dit hebben we echter niet verder nagegaan (zie hierboven), waardoor het onduidelijk is of en welke identificatievragen per arrondissement, per rechtbank of per griffie-medewerker worden toegepast. Daarom is het overzicht identificatievragen in die tabellen leeg. Hieronder worden enkel de bevindingen weergegeven met betrekking tot tabel 4 en 5, over de identificatievragen voor partijen die geen directe toegang via de website hebben en contact opnemen met de balie van een rechtbank *per e-mail* (Tabel 4) of *per post* (Tabel 5):

- De verzoeker dient zich vooraf te legitimeren met voor- en achternaam (soms inclusief tussenvoegsels) en een (post- en/of e-mail- of) adres, dit ter identificatie. Het (post- en/of mail- of) adres is noodzakelijk bij een uittreksel-verzoek per e-mail of per post, hoewel er geen gebruiksvoorwaarden zijn vastgesteld. Merk op: alle rechtbanken maken voor het CGR gebruik van een Zivver-account, waarmee gebruikers veilig e-mails kunnen versturen en bestanden kunnen delen.[130]
- De rechtbank van het arrondissement Oost-Brabant en de rechtbank van Den Haag maken gebruik van een pdf-aanvraagformulier bij een uittrekselverzoek

[127] Berlee 2020, p. 15.
[128] Intern document, niet beschikbaar.
[129] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[130] Zie 'Begin met veilig e-mailen', www.app.zivver.com/portal/conversation-starter/7dcee20e-4b14-4d25-b438-d1c65eba3284; 'Veilige mailen met de Rechtspraak', www.rechtspraak.nl/veilig-mailen-met-de-rechtspraak.

via e-mail, ter identificatie van de verzoeker (Tabel 4).[131] Dit formulier is een sjabloon met vrije invulvelden, waardoor verzoekers de velden naar eigen inzicht kunnen invullen. De vraag rijst waarom het telefoonnummer van de verzoeker hier wordt gevaagd en/of relevant is. Daarnaast is onduidelijk waarom in dat formulier alleen de achternaam volstaat, terwijl bij andere rechtbanken voor een uittrekselverzoek per e-mail (en zonder dergelijk formulier) de volledige naam (inclusief voornaam, eventuele tussenvoegsels en achternaam) wordt gevraagd. Voorts biedt het formulier zelf niet de mogelijkheid om documenten toe te voegen. Dit formulier wordt verstuurd via een Zivver-account (zie hierboven).

- Binnen de rechtbanken van het arrondissement Noord-Holland wordt gevraagd dat de verzoeker de relatie met het (minderjarige) kind aangeeft. Op het moment van schrijven is het niet volledig duidelijk of het aangeven van de relatie met het (minderjarige) kind een strikte identificatie-eis is.[132]

Deze verificatie- of identificatievragen uit tabel 4 en 5 doen de vraag rijzen of het CGR nog steeds als openbaar kan worden beschouwd, gezien de extra verificatie- of identificatiemaatregelen die de rechtbanken hebben genomen om de toegang te beperken. De meeste rechtbanken vragen namelijk om een reden voor de aanvraag ter verificatie, wat volgens Rechtspraak.nl uitsluitend geldt voor uittrekselverzoeken per e-mail (Tabel 4) of per post (Tabel 5).[133] In één geval wordt ook de relatie tussen de verzoeker en het (minderjarige) kind opgevraagd, ter identificatie van de verzoeker (tabel 4 en 5: uittrekselverzoeken per e-mail of per post bij de rechtbanken binnen het arrondissement Noord-Holland). Toegang lijkt in deze gevallen alleen te worden verleend aan degenen die een *belang* kunnen aantonen, maar het is onduidelijk of dit belang moet aansluiten bij het doel van het register, of in bredere zin wat het toetsingskader is en op welke wijze dit getoetst wordt. Dit lijkt in contrast te staan met de antwoorden in verband met de data-analyse, waarin wordt gesteld dat bij de handmatige verstrekkingswijze 'iedereen' een uittreksel kan opvragen bij de rechtbank.[134] Dit is echter niet geheel correct voor uittrekselverzoeken per e-mail (Tabel 4) of per post (Tabel 5), aangezien hiervoor volgens Rechtspraak.nl een reden voor de aanvraag moet worden opgegeven (en in één geval wordt ook gevraagd om verduidelijking van de relatie tussen de verzoeker en het kind).[135] Rechtspraak.nl blijft

[131] 'Oost-Brabant, Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister-obr.pdf; 'Den Haag, Opvragen uittreksel uit het gezagsregister', www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/opvragen-uittreksel-gezagsregister.pdf.
[132] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[133] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[134] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024. Dit is ook bevestigd in Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[135] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.

stilzwijgend over uittrekselverzoeken per persoon of telefoon, maar dat betekent niet dat er geen reden of relatie kan worden gevraagd in dergelijke gevallen.[136] De Raad voor de rechtspraak lijkt aan te geven dat dit mogelijk het geval is, maar dat er vaak een incidentele beslissing (per rechtbank of per griffiemedewerker) aan ten grondslag ligt.[137]

Kijkend naar de eerder genoemde toekomstige ontwikkelingen (waarbij de termijn nog niet is vastgesteld) en het digitaal beschikbaar stellen van uittreksels, bijvoorbeeld voor politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen (jeugd), of voor iedereen via DigID, in plaats van via raadpleging bij willekeurige rechtbanken[138], zou dit de openbaarheid van het CGR ten goede kunnen komen.

11.5.1.1 Verklaring van niet voorkomen in het CGR

Bij een 'no-hit' kan er voor een advocaat een 'Verklaring niet voorkomen in het gezagsregister' worden afgegeven.[139]

Wat duidelijk is, is dat wanneer rechtsfeiten worden opgevraagd die van rechtswege gelden, er geen aantekening in het CGR over de minderjarige staat vermeld (zie hierboven, 11.2.1.2). Bij afwezigheid in het CGR ontvangt de verzoeker alleen de naam en geboortedatum, terwijl voor de overige gegevens een leeg overzicht wordt verstrekt.[140]

11.5.1.2 Wie heeft de gegevens van de geregistreerde geraadpleegd?

Minderjarigen (de geregistreerden) kunnen volgens de Raad voor de rechtspraak in de privacyverklaring op Rechtspraak.nl nagaan hoe ze inzage kunnen vragen in wie hun gegevens uit het CGR heeft opgevraagd.[141]

Het is echter onzeker of dergelijke verzoeken ingewilligd kunnen worden; blijkens het interview en de nadere vragen moet lokaal worden nagegaan *of* wordt bijgehouden aan wie de gegevens van de geregistreerde zijn verstrekt.[142] Het lijkt er echter op dat niet elke rechtbank bijhoudt aan wie de gegevens zijn verstrekt, aldus de Raad voor de

[136] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[137] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[138] Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024.
[139] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Registers/Gezagsregister.
[140] 'Uittreksel gezagsregister opvragen', www.rechtspraak.nl/Zelf-regelen/Uittreksel-gezagsregister/Paginas/default.aspx.
[141] 'Hoe maak ik gebruik van mijn privacyrechten', www.rechtspraak.nl/Paginas/Veelgestelde-vragen-privacy.aspx#f781227a-57ba-4c15-9558-8d817c47d36257c6ef74-9182-43e3-8d8b-e0bd93ce7be842; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[142] Interview beheerder CGR, 10 september 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024. Deze antwoorden kwamen van de Raad voor de rechtspraak.

rechtspraak.[143] Voor verzoeken die via e-mail zijn ingediend en beantwoord, zou dit mogelijk wel te achterhalen zijn, maar volgens de Raad niet op een eenvoudig doorzoekbare manier.[144] De Raad merkt op dat het onwaarschijnlijk is dat deze informatie wordt geregistreerd voor telefonische of balieverzoeken.[145] Wat met verzoeken per post gebeurt, is onduidelijk.

Momenteel wordt ook door de Raad voor de rechtspraak beperkt een logboek bijgehouden van CGR-verzoeken, zoals uit het interview en nadere vragen blijkt.[146] Binnen de gebruikte CGR- webapplicatie door de rechtbanken is er logging aanwezig wanneer een uittreksel wordt aangemaakt. Deze loggegevens registreren welke (griffie)medewerker het document heeft aangemaakt en op welk tijdstip.[147] Deze informatie lijkt echter geen inzicht te geven in de specifieke registerkaart waarop het uittreksel betrekking heeft, noch in de ontvanger van het uittreksel.[148]

Voorts hebben de drie overheidsorganen (KMar, OM en RvdK) een raadpleegportaal CGR (website), waarbij de toegang verloopt via een IP-adres.[149] Hoewel IP-adressen worden geregistreerd, kunnen de daadwerkelijke gebruikers hiermee niet geïdentificeerd worden.[150] Dat lijkt voor advocaten anders omdat het unieke registratienummer (BAR-nummer) beschikbaar is (zie hierboven, paragraaf 11.5.1).[151]

11.5.1.3 Afschermingsmogelijkheden

Uit de nadere vragen blijkt dat dat er geen mogelijkheid is om gegevens in bepaalde (al dan niet individuele) gevallen af te schermen.[152] Ook blijkt hieruit dat er geen vaste procedure bestaat om een dergelijke afscherming te regelen.[153]

11.6 Conclusie

De openbaarheid van het Centraal Gezagsregister (CGR) verdient bijzondere aandacht vanwege de aard van de betrokkenen die in het register zijn opgenomen. Het register bevat informatie over het gezag over minderjarigen, waarmee het direct raakt aan de belangen van een kwetsbare groep: kinderen. Deze kwetsbaarheid vereist een zorg-

[143] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[144] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[145] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[146] Interview beheerder CGR, 10 september 2024; Antwoorden data-analyse CGR, 10 september 2024; Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[147] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[148] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[149] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[150] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.
[151] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 26 november 2024.
[152] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024. Deze antwoorden kwamen van de Raad voor de rechtspraak.
[153] Heruitzetting antwoorden data-analyse CGR, 11 november 2024.

vuldige afweging tussen transparantie en bescherming van de persoonsgegevens van kinderen. Uit de parlementaire documentatie[154] blijkt niet dat er specifieke waarborgen zijn getroffen ter bescherming van deze kwetsbare groep, wat gezien de gevoeligheid van de informatie een significante tekortkoming is.

De risico's verbonden aan een brede toegankelijkheid, met name voor ieder lid van de samenleving, vereisen een deugdelijke afweging van de openbaarheid. Het feit dat eenieder kan achterhalen wie de ouders zijn van een specifiek kind brengt potentieel veiligheidsrisico's met zich mee. Een concreet risico is bijvoorbeeld dat deze informatie misbruikt zou kunnen worden om een vertrouwensband met een minderjarige op te bouwen onder valse voorwendselen. De noodzaak voor een dergelijke brede toegankelijkheid, bijvoorbeeld om bij aansprakelijkstelling voor schade veroorzaakt door het kind via het CGR te achterhalen wie hiervoor in rechte kan worden aangesproken, is onvoldoende aangetoond.

Met name in relatie tot de subsidiariteit en proportionaliteit zijn er tekortkomingen. Een eerste punt betreft de inconsistentie in de toegang tot persoonsgegevens via verschillende registers. Waar de Basisregistratie Personen (BRP) niet openbaar toegankelijk is, biedt het CGR wél publieke toegang tot vergelijkbare informatie omtrent beslissingen over het gezag over kinderen. Dat betekent dat toegang tot informatie over kinderen waarbij het 'van rechtswege' regime geldt, anders worden behandeld dan toegang tot informatie over kinderen waarbij het gezag niet van rechtswege bestaat. Terwijl voor de raadpleger ook niet direct duidelijk is wat de 'van rechtswege' aanwijzing van het gezag in dit geval is geweest, omdat het juridische expertise vereist om te begrijpen in welke situatie het gezag over minderjarigen automatisch uit de wet voortvloeit. Deze discrepantie in toegankelijkheid is onvoldoende gemotiveerd. Dit geldt des te meer voor informatie die 'niet van rechtswege' is vastgesteld. Deze informatie kan zowel in het niet-openbare BRP (voor zover ontvangen en geregistreerd) als in het openbare CGR worden geraadpleegd.

De praktische bruikbaarheid van het register voor zijn beoogde doel – inzicht verschaffen in het gezag over minderjarigen bij rechterlijke beslissingen en, in bredere zin, in andere aantekeningen gemaakt op verzoek van ouders – blijkt problematisch. Het actuele gezag kan slechts indirect worden afgeleid uit de aangetekende rechtsfeiten, wat juridische expertise vereist en aanvullende raadpleging van de BRP noodzakelijk maakt (terwijl dat maar beperkt mogelijk is). Dit roept vragen op over de effectiviteit van de huidige openbaarheidsvorm. Met andere woorden, het openbaar maken van deze (persoons)gegevens draagt niet of niet voldoende bij aan het beoogde doel; openbaarheid lijkt geen geschikt middel.

[154] *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2596.

De momenten waarop het gezag relevant is, bijvoorbeeld bij paspoortaanvragen, onderwijsbeslissingen of medische behandelingen, doen de vraag rijzen of het niet mogelijk is deze categorieën van relevante ontvangers van de informatie vooraf te bepalen. De in de parlementaire geschiedenis genoemde mogelijke aansprakelijkheidstelling om voor schade veroorzaakt door het kind via het CGR te achterhalen wie hiervoor in rechte kan worden aangesproken, overtuigt niet. Dit is immers ook geen grond voor toegang tot het BRP.

De huidige praktijk, met ongeveer 30.000 bevragingen buiten de specifieke afnemers (i.e. advocaten en overheidsorganen zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar),[155] het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) om, roept vragen op over de noodzaak van algemene toegankelijkheid. Een meer gerichte benadering, waarbij toegang wordt beperkt tot vooraf gedefinieerde groepen zoals overheidsinstanties of organisaties met een publieke of maatschappelijke taak – anders dan de KMar, OM en RvdK, en zoals de politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen (jeugdzorg) – en private partijen met een aantoonbaar belang, sluit beter aan bij het subsidiariteitsbeginsel.

Dat daar ook ruimte voor is, wordt ten dele ondersteund door de niet-uniforme implementatie van toegangsprocedures bij verschillende rechtbanken, met name bij de vragen die worden gesteld aan de verzoeker. Deze praktijk onderstreept de onduidelijkheid over de gewenste mate van openbaarheid. Waar sommige rechtbanken aanvullende informatie vereisen over de relatie tussen verzoeker en het kind of de reden van raadpleging, staat dit op gespannen voet met het openbare karakter van het register. Deze praktijk suggereert dat een meer gereguleerde toegang passender en ook mogelijk is.

Een specifiek aandachtspunt inzake proportionaliteit betreft de registratie van voogdijbenoemingen. Deze worden direct openbaar gemaakt, terwijl de relevantie pas ontstaat bij het overlijden van de ouder(s). Dit resulteert in een aanzienlijk aantal openbare registraties zonder dat dit relevant is en zou daarom moeten worden gestopt.

Concluderend kan worden gesteld dat een heroverweging van de huidige openbaarheidsvorm van het CGR nodig is. Een systeem waarbij toegang wordt verleend op basis van een aantoonbaar belang, gekoppeld aan het doel van het register, sluit aan bij de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit van de openbaarheid van de persoonsgegevens.

[155] En tevens het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), waarmee de KMar nauw samenwerkt.

Hoofdstuk 12 – Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv)

12.1 Inleiding

Eind 2004 is het wetsvoorstel inzake de Wet gerechtstolken en beëdigde vertalers (Wbtv) ingediend.[1] De wet beoogt de kwaliteit van tolken en vertalers te waarborgen door een openbaar toegankelijk register te creëren waarin (de gegevens van) tolken en vertalers zijn opgenomen die aan vooraf vastgestelde en getoetste competenties voldoen. De Wbtv is in 2009 in werking getreden.[2] Onderdeel van de wet is zoals gezegd de oprichting van het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv). Nadere regels over het Rbtv zijn opgenomen in het Besluit beëdigde tolken en vertalers.[3] In deze paragraaf zal een schets worden gegeven van de algemene achtergrond van de Wbtv en het Rbtv. Daarbij zal in het kader van de totstandkoming van het Rbtv onder meer worden ingegaan op een tweetal voorlopers van de Wbtv. Deze voorlopers betreffen respectievelijk de Wet beëdigde vertalers en het Kwaliteitsregister tolken en vertalers.

12.1.1 De wet beëdigde vertalers (Wbv)

Al in de negentiende eeuw was de wetgever zich bewust van het belang van (de kwaliteit van) vertalers voor niet alleen de rechterlijke macht, maar ook bestuursorganen en burgers die in juridische of administratieve procedures optreden. Onderstaand citaat omvat de materie – ondanks het verouderde taalgebruik – kernachtig:

> Niet alleen het belang der eigenlijke regtspleging […] eischt de instelling der beëedigde vertalers. Evenzeer, ja meer nog is dit het geval in zaken van vrijwillige jurisdictie, bij het verlijden van notariële akten en van acten van den burgerlijken stand en bij vele andere bemoeijingen van het administratief gezag, zoodra de qualiteit van belanghebbenden of eenig ander feit, waarvan het bewijs geleverd moet worden, alleen gekend kan worden uit een stuk, opgesteld in eene taal, waarmede de, regterlijke of administrative ambtenaar, wiens tusschenkomst wordt ingeroepen, niet volkomen vertrouwd is. Hoe zal hij zich dan voor misslagen behoeden en zijne verantwoordelijkheid op voldoende wijze dekken als hem geene vertalingen worden voorgelegd, die door de wettig erkende qualiteit van den vertaler en den door hem afgelegden eed de noodige waarborgen voor echtheid en juistheid opleveren? Een Staat, wiens taal buiten zijne grenzen zeer weinig gekend wordt, heeft daarenboven in het dagelijks toenemend internationaal verkeer nog een ander groot belang bij eene aan de eischen des tijds beantwoordende regeling van de instelling der beëedigde

[1] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 2.
[2] *Stb.* 2007, 375.
[3] *Stb.* 2008, 555.

> translateurs. Hoe menigmaal is het niet noodig dat in onze taal geschreven stukken elders, waar men die taal niet verstaat, moeten worden overgelegd aan het regterlijk of administratief gezag? En nu mogen de daarvan gemaakte vertalingen zoo getrouw en naauwkeurig mogelijk zijn, in den vreemde, voor den vreemdeling, die dat niet kan beoordeelen, zullen zij alle waarde missen, wanneer zij niet de onderteekening dragen van iemand, die hier te lande van Staatswege de toelating heeft verkregen om onder den waarborg van den door hem voor den bevoegden regter afgelegden eed, Nederlandsche acten in de taal van het vreemde land, waar zij moeten dienen, over te brengen.[4]

De Wbv codificeerde de tot dan toe bij sommige rechterlijke colleges al ad hoc gebruikte bevoegdheid om aan vertalers die voldeden aan de in art. 1 van de wet genoemde kwaliteitseisen een akte te verstrekken 'houdende zijne toelating als beëedigd vertaler voor de daarin vermelde taal of talen'.[5] Deze akte gaf de betreffende vertaler 'de bevoegdheid om in het geheele Rijk als beëedigd vertaler op te treden voor de taal of talen, in de acte vermeld'.[6] Van openbaarmaking van gegevens was op grond van deze wet geen sprake. Artikel 3 lid 2 Wbv vereiste slechts dat de beëdigde vertaler bij ontvangst van de akte een handtekening zette ter griffie van de rechtbank alwaar hij was beëdigd. Artikel 4 Wbv regelde als waarborg dat een belanghebbende ter griffie kon nagaan of de vertaler inderdaad was beëdigd: 'De legalisatie der handteekening van den beëedigden vertaler op door hem als zoodanig uitgegeven stukken geschiedt, indien zij vereischt of door belanghebbenden verlangd wordt, door de voorzieningenrechter van de rechtbank, voor welke hij den eed heeft afgelegd.' Praktisch gezien kwam het er dus op neer dat de ontvanger van een ondertekende vertaling bij de griffie van de rechtbank kon laten nakijken of de persoon die de handtekening had gezet inderdaad aldaar bekend was als beëdigd vertaler.

Nu uit het bovenstaande blijkt dat er in het kader van de Wet beëdigde vertalers geen gegevens werden geopenbaard, zal deze wet verder buiten beschouwing worden gelaten. De doelstelling van het waarborgen van de kwaliteit van de op grond van de Wbv beëdigde vertalers is echter onverkort van belang gebleven en speelt – zo zal hierna duidelijk worden – een centrale rol bij onder meer de huidige wetgeving. De Wbv zelf kon en kan dus terecht als verouderd worden beschouwd, maar de onderliggende ratio heeft aan actualiteit niets ingeboet.

12.1.2 Het Kwaliteitsregister tolken en vertalers

In art. 6 lid 3 onder e EVRM is het recht voor de verdachte opgenomen om zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of spreekt. Art. 5 lid 2 EVRM regelt dat een verdachte in een taal die hij verstaat op de hoogte moet worden gebracht van alle beschuldigingen die

[4] *Kamerstukken II* 1876/77, 78, nr. 3, p. 2.
[5] Artikel 3 lid 2 Wbv.
[6] Artikel 5 Wbv.

tegen hem zijn ingebracht. Kortom; het recht op bijstand van een tolk of vertaler is rechtstreeks terug te voeren op en onderdeel van het recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM. Het EHRM heeft in haar rechtspraak in de loop der jaren nadere invulling gegeven aan de materie. Daarbij kan specifiek worden gewezen op het *Kamasinski*-arrest.[7] Daarin oordeelde het EHRM dat 'the right […] to the free assistance of an interpreter applies not only to oral statements made at the trial hearing but also to documentary material and the pre-trial proceedings'.[8] Het doel daarvan is tweeledig en ziet zowel op het begrip van de verdachte ten aanzien van de inhoud van de strafzaak tegen hem, als op de mogelijkheid om zichzelf daartegen (effectief) te verdedigen. Het Hof stipuleert in dat verband dat het aan de autoriteiten is om zorg te dragen voor 'a degree of subsequent control over the adequacy of the interpretation provided'.[9] Het is met andere woorden aan de nationale autoriteiten om – tot op zekere hoogte – zorg te dragen voor een systeem waarbinnen de kwaliteit van de diensten van tolken en vertalers is gewaarborgd.[10]

Naar aanleiding van onder meer het *Kamasinski*-arrest heeft de wetgever de commissie Herijking Wetboek van Strafvordering (de Commissie Moons) gevraagd een advies uit te brengen. De commissie heeft aanbevolen een wettelijke regeling te maken waarin aan tolken en vertalers die in strafzaken optreden wettelijke kwaliteitseisen worden gesteld.[11] Als vervolg op de aanbevelingen van de Commissie Moons is de Werkgroep tolk- en vertaaldiensten in het leven geroepen, wat op zijn beurt heeft geleid tot het rapport *Met recht tolken en vertalen*.[12] Hierin lag het concrete startpunt voor een kwaliteitstraject voor tolken en vertalers met als doel om te komen tot de vaststelling van uniforme kwaliteitseisen aan tolken en vertalers.[13] Tolken en vertalers die voldeden aan bepaalde kwaliteitseisen, konden worden ingeschreven in het zogenoemde Kwaliteitsregister tolken en vertalers (Ktv). Het beheer van dit Kwaliteitsregister is in 2002 opgedragen aan de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch.[14] Dit betrof evenwel een niet openbaar register dat alleen toegankelijk was voor geselecteerde afnemers. Onderstaande kopie (screenshot) van de inmiddels niet meer

[7] EHRM 19 december 1994, ECLI:NL:XX:1989:AD0982, m.nt. E.A. Alkema *(Kamasinski/Oostenrijk)*.
[8] EHRM 19 december 1994, ECLI:NL:XX:1989:AD0982, m.nt. E.A. Alkema *(Kamasinski/Oostenrijk)*.
[9] EHRM 19 december 1994, ECLI:NL:XX:1989:AD0982, m.nt. E.A. Alkema *(Kamasinski/Oostenrijk)*. Zie ook: EHRM 18 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD001811402, m.nt. M.F. Attinger.
[10] Nader hierover zie: J.M. ten Voorde, 'Nieuwe wetgeving inzake tolken en vertalers', *Proces Tijdschrift Voor Strafrechtspleging* 2008, 87(6), p. 184-192.
[11] Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering ('Commissie Moons'), Tolken en vertalers in strafzaken, 1991; *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 2-3.
[12] *Met recht tolken en vertalen*, Rapport van de Werkgroep Tolk- en vertaaldiensten, Ministerie van Justitie, februari 1998.
[13] De tijdslijn in dit hele traject is enigszins diffuus (Ten Voorde spreekt terecht over een lange moeizame weg voorafgaand aan de totstandkoming van de Wbtv. Zie: Ten Voorde 2008, p. 185). Hoewel er net na de eeuwwisseling reeds een kwaliteitsregister bestond onder beheer van de RvdR te 's-Hertogenbosch, heeft een rapport van de Commissie Kwaliteitseisen Tolken en Vertalers nog tot 2005 op zich laten wachten. Zie: *Praktisch en effectief*, Rapport van de Commissie Kwaliteitseisen Tolken en Vertalers, februari 2005.
[14] Machtiging Raad voor rechtsbijstand tot beheer kwaliteitsregister tolken en vertalers, *Stcrt.* 2003, 94.

bestaande website van het Ktv[15] geeft een overzicht van de verschillende afnemers en de wijze waarop zij konden inloggen in het register.

Figuur 19. *Screenshot oude website Kwaliteitsregister Tolken & vertalers uit 2008*

Het is helder dat het Ktv geen openbaar register betrof. Daarmee valt dit register buiten de scope van dit onderzoek en zal daaraan geen verdere aandacht worden besteed. Opgemerkt zij wel dat het Ktv – evenals de Wbv – het waarborgen van de kwaliteit van de diensten van vertalers als centrale doelstelling had.

Daarmee schuift de aandacht door richting de huidige wetgeving. Het wetsvoorstel inzake de Wet gerechtstolken en vertalers is eind 2004 ingediend.[16] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel merkt de wetgever terecht op dat er 'ondanks de belangrijke rol die tolken en vertalers binnen het rechtsbestel innemen, […] de wet- en regelgeving nauwelijks waarborgen [bevat] ten aanzien van de kwaliteit en integriteit van deze beroepsbeoefenaren'.[17]

Op de doelstellingen van de wet zal hierna nader worden ingegaan. Het sluitstuk voor deze paragraaf is de constatering dat met de inwerkingtreding van de Wbtv er voor het eerst is voorzien in de oprichting van een openbaar te raadplegen register voor zowel tolken als vertalers. Sterker nog, het register vormt het centrale middelpunt van het wetsvoorstel.[18] Het beheer van het register werd opgedragen aan de raad voor de rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch, die ook al belast was met het beheer van het Ktv.[19]

[15] Te raadplegen via: web.archive.org/web/20080512090736/http://www.ktv.rvr.org/reg/register_2.cfm
[16] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 2.
[17] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 2.
[18] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 3.
[19] *Stcrt.* 2008, 250.

12.2 De doelstellingen van de Wet gerechtstolken en beëdigde vertalers

Uit de memorie van toelichting bij de Wbtv volgt dat er twee hoofddoelstellingen zijn aan te wijzen; kwaliteit en integriteit.[20] In het interview werd hierover opgemerkt dat 'het belangrijkste waar wij op toetsen om iemand überhaupt in dat register te zetten […] de integriteit en kwaliteit [is]'.[21] Op beide aspecten zal hierna worden ingegaan.

12.2.1 Kwaliteit

De kwaliteitsdoelstelling is in het voorgaande al een aantal keren genoemd en kan op zijn minst als een van de hoofddoelstellingen worden gezien van de zojuist besproken voorlopers van de Wbtv, te weten de Wbv en het Ktv. De kwaliteitswaarborg – voor de Wbtv – ziet primair op de door de tolk of vertaler geleverde dienst, resulterend in een concreet product in de vorm van een vertolking of vertaling. Dit product moet van een voldoende hoge kwaliteit zijn. Dat primaire doel dient op haar beurt een tweetal belangen. Allereerst het belang van degene die de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is.

> In Nederland bevinden zich of arriveren veel personen die de Nederlandse taal niet of slechts in beperkte mate beheersen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan immigranten, vluchtelingen, werknemers uit andere landen en toeristen. Teneinde ervoor te zorgen dat deze personen zich verstaanbaar kunnen maken indien zij betrokken raken bij een juridische procedure en zij kunnen begrijpen wat er wordt gezegd, wordt gebruik gemaakt van tolken. Bij het vertalen van stukken die in een andere taal dan het Nederlands zijn gesteld, wordt gebruik gemaakt van vertalers.[22]

Een tweede belang is gelegen in de kwaliteit van de beslissingen die worden genomen op basis van of mede op basis van de door de tolk of vertaler geleverde informatie.

> Binnen het Nederlandse rechtsbestel spelen de tolken en vertalers een onmisbare rol. De beslissingen die genomen worden in zaken waarbij een tolk of vertaler betrokken is, zijn doorgaans (deels) gebaseerd op het werk van de tolk of vertaler. Indien de kwaliteit van de tolk of vertaler onvoldoende gewaarborgd is, kan dit ongewenste gevolgen hebben ten aanzien van de beslissingen die op hun werk gebaseerd zijn.[23]

Bovenstaand belang kan moeilijk worden onderschat, nu het rechtstreeks raakt aan de kwaliteit en deugdelijkheid van de rechtsgang. Dit is zowel in nationaal als Europees-rechtelijk verband een algemeen aanvaard maatschappelijk belang. Concreet kan daarbij worden gewezen op de verankering van de rechtspraak in onze Grondwet

[20] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 1-4.
[21] Interview beheerder Rbtv 5 september 2024.
[22] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 1.
[23] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 1.

(Hoofdstuk 6, artikel 112 en verder) en het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 47 Hv.

12.2.2 Integriteit

Een tweede hoofddoelstelling van de wet is het waarborgen van de integriteit van de tolk of vertaler. Integriteit wordt in de parlementaire geschiedenis vooral in verband gebracht met vertrouwelijkheid, in het bijzonder bij de omgang met (gevoelige) gegevens door de tolk of vertaler. Uit het interview komt naar voren dat de belangrijkste toetssteen in het kader van de integriteit de beschikking over een verklaring omtrent gedrag[24] betreft.[25] Daarnaast wordt de relatie gelegd tussen integriteit en de inhoudelijke juistheid van de door de tolk of vertaler geleverde dienst, hoewel daarin eerder een verband met de kwaliteitsdoelstelling valt te ontwaren.

> Bij hun werkzaamheden voor justitie (IND, Openbaar Ministerie en de gerechten), de politie en Koninklijke Marechaussee, maar ook daarbuiten, komen tolken en vertalers in aanraking met vertrouwelijke gegevens en worden zij geacht een onpartijdige positie in te nemen. Het waarborgen van de integriteit van tolken en vertalers vormt dan ook een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. De gevolgen van misbruik van vertrouwelijke gegevens door een tolk of vertaler of indien deze geen onpartijdige positie inneemt zijn doorgaans groot. Het kan ertoe leiden dat een politie of gerechtelijk onderzoek moet worden stopgezet of dat bijvoorbeeld bij de IND het vluchtverhaal van een asielzoeker onjuist wordt weergegeven met alle gevolgen van dien. De integriteit van ingeschakelde tolken en vertalers valt niet los te zien van het begrip kwaliteit. Bij partijdigheid van een tolk of vertaler of zelfs al bij de schijn daarvan is ook de integriteit van de betrokken tolk/vertaler onmiddellijk in het geding. Het wetsvoorstel biedt enkele waarborgen ten aanzien van de integriteit in de vorm van een geheimhoudingsverplichting, een eed, een klachten- en doorhalingsregeling.[26]

Beide hiervoor genoemde hoofddoelstellingen kunnen niet goed los van elkaar worden gezien, zo stelt ook de memorie van toelichting terecht. Een gebrek aan integriteit kan immers een negatieve invloed hebben op het geleverde werk. In dat geval komt in theorie de rechtzoekende in de positie dat hij zijn belangen onvoldoende kan behartigen in een procedure, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van de te nemen beslissing onder druk komt te staan vanwege het risico van onjuiste informatie waarop de beslissing is gebaseerd.

Kwaliteit en integriteit zijn naar hun aard onbepaalbare containerbegrippen die nadere invulling behoeven om van praktische waarde te zijn. Een eerste aanzet daartoe is gegeven in de Wbtv. Art. 3 Wbtv geeft een lijst met competenties waaraan de tolk of vertaler dient te voldoen om in aanmerking te komen voor inschrijving in het register.

---

[24] Meer specifiek de VOG-80, een verzwaarde variant van de reguliere VOG (zie nader: vog-loket.nl/faq/welke-screeningsprofielen-zijn-er/).
[25] Interview beheerder Rbtv 5 september 2024.
[26] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 1-2.

In deze eisen ligt uiteraard de concrete waarborg voor zowel de kwaliteit als de integriteit van de tolk of vertaler. Deze competenties zijn:

- attitude van een tolk voor de tolk;
- attitude van een vertaler voor de vertaler;
- integriteit;
- taalvaardigheid in de brontaal;
- taalvaardigheid in de doeltaal;
- kennis van de cultuur van het land of gebied van de brontaal;
- kennis van de cultuur van het land of gebied van de doeltaal;
- tolkvaardigheid voor de tolk;
- vertaalvaardigheid voor de vertaler.

De nadere invulling van de verschillende competenties is verder en meer specifiek uitgewerkt in het Besluit beëdigde tolken en vertalers[27] en het Besluit inschrijving Rbtv[28] . Daarin zijn onder meer specifieke eisen opgenomen ten aanzien van opleiding, ervaring, het op peil houden van de benodigde kennis en ervaring (in het kader van de periodieke hertoetsing) en integriteit (gedragscode).

12.3 Persoonsgegevens in het register en de wijze van ontsluiting van deze gegevens

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de persoonsgegevens die door het register openbaar worden gemaakt. Allereerst zal kort worden uiteengezet wat de doel-groepen van het register zijn. Aansluitend zal worden ingegaan op de daadwerkelijk openbaar gemaakte gegevens en de wijze waarop deze worden of kunnen worden ontsloten door de doelgroepen.

12.3.1 De doelgroepen (gebruikers) van het register

Het register valt uiteen in twee delen; een openbaar gedeelte dat beschikbaar is voor eenieder en een besloten deel dat alleen toegankelijk is voor de zogenaamde verplichte afnemers. De verplichte afnemers beschikken daarmee – wellicht – over meer en andere informatie dan de overige gebruikers. Het beheer van het register is in handen van het Bureau Wbtv en 'is onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand en door de minister van Justitie en Veiligheid belast met de uitvoering van de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) en het beheer van het Register voor beëdigde tolken en vertalers (Rbtv)'.[29]

[27] *Stb.* 2008, 555. Zie artikel 11 t/m 14.
[28] *Stcrt.* 2020, 51580. Zie artikel 2 t/m 5
[29] bureauwbtv.nl/over-ons/.

Openbaar deel

> In het openbaar Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) kan iedereen zelf een (beëdigde) tolk of (beëdigde) vertaler zoeken. […] U kunt zoeken op naam, Wbtv-nummer (het registratienummer waaronder de tolk of vertaler in het Rbtv staat), talencombinatie en postcode. Alle tolken en vertalers die in het Rbtv staan, voldoen aan bepaalde integriteits- en kwaliteitscriteria. U kunt zelf contact opnemen met de tolk of vertaler van uw keuze.[30]

Besloten deel

> Bent u werkzaam bij een organisatie met een wettelijke afnameplicht of zet u als intermediair tolken en vertalers in voor de overheid? Dan heeft u toegang tot het intermediairsportaal. Dit is een beveiligde omgeving waarin u de meest uitgebreide informatie ziet over, in het Rbtv ingeschreven tolken en vertalers. Klik op onderstaande link om in te loggen. U komt dan eerst op het algemene portaal van de Raad voor Rechtsbijstand. Vervolgens kiest u voor 'inloggen met eHerkenning'.[31]

De afnameplicht is geregeld in – hoofdzakelijk – art. 28 lid 1 Wbtv, uitgebreid op grond van lid 2 met enkele instanties. De instanties met een wettelijke afnameplicht zijn:

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- de tot de rechterlijke macht behorende gerechten;
- het Openbaar Ministerie;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- de Nationale politie;
- de Koninklijke Marechaussee;
- de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in art. 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten;
- Vluchtelingenwerk Nederland;
- de Dienst Justitiële Inrichtingen;
- advocaten, voor zover in het kader van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand als bedoeld in de Wet op de rechtsbijstand.

Ten aanzien van de laatstgenoemde categorie volgt uit de interviews dat advocaten niet zelf de tolk of vertaler inschakelen, maar dat dit gaat 'onder verantwoordelijkheid van de raad voor de rechtsbijstand'.

Een vraag die op basis van de openbaar beschikbare informatie niet kan worden beantwoord, is welk verschil er bestaat in de informatie die in de twee afzonderlijke delen van het register aan de gebruikers ter beschikking wordt gesteld. Verplichte

[30] bureauwbtv.nl/tolk-vertaler-zoeken/.
[31] bureauwbtv.nl/tolk-vertaler-zoeken/.

afnemers beschikken – zo valt te lezen op de website – over 'de meest uitgebreide informatie […] over, in het Rbtv ingeschreven tolken en vertalers'. Daarbij speelt in relatie tot de eerder uiteengezette doelstellingen van het register met name de vraag of, en zo ja in hoeverre het verschil in informatiepositie tussen reguliere gebruikers en gebruikers met een afnameplicht van invloed is op hun respectievelijke mogelijkheden om in een concreet geval de meest geschikte en best gekwalificeerde tolk of vertaler te vinden. Indien de – dus niet inzichtelijke – informatie daarop van invloed is, dan heeft dat implicaties voor de haalbaarheid van de doelstellingen van de wet.

12.3.2 Openbaar beschikbare gegevens

Art. 2 lid 1 onder a – d WbTV omschrijft de gegevens die in elk geval in het register moeten staan:

- personalia;
- de aanduiding of betrokkene tolk of vertaler is;
- de bron- of doeltaal dan wel bron- of doeltalen waarin de tolk of vertaler zijn werkzaamheden verricht; en
- de overige specifieke bekwaamheden waarvan de tolk of vertaler vermelding in het register wenselijk acht.

In art. 2 lid 5 WbTV is opgenomen dat omtrent de in het register op te nemen gegevens nadere regels kunnen worden gesteld bij amvb. Van die mogelijkheid is gebruikgemaakt in het Besluit beëdigde tolken en vertalers. Art. 10 lid 1 en 2 bevatten de nadere uitwerking. Deze verschilt deels van bovenstaande lijst.

> Bij de inschrijving in het register worden van een tolk of vertaler ten minste de volgende gegevens opgenomen:
>
> - de naam;
> - de voornaam of voornamen;
> - de contactgegevens;[32]
> - de aanduiding of betrokkene tolk of vertaler is;
> - het geslacht;
> - de geboortedatum;
> - de nationaliteit; en
> - de bron- en de doeltaal dan wel de bron- en de doeltalen.

Hierna zal een overzicht worden gegeven van de gegevens zoals die daadwerkelijk zijn te raadplegen in het openbare gedeelte van het register.

[32] Het al dan niet vermelden van contactgegevens in algemene zin is een vrije keuze van de geregistreerde tolk of vertaler (Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024).

Zoals hiervoor uiteengezet, kan in het kader van dit onderzoek slechts iets worden gezegd over dat deel van het register dat voor eenieder inzichtelijk is. In dat deel staan de navolgende gegevens vermeld:

- personalia (achternaam en initialen)
- Wbtv-nr.
- voornaam of voornamen
- e-mailadres
- telefoonnummer[33]
- tolk of vertaler inclusief brontaal/doeltaal
- datum van beëdiging
- taalniveau
- evt. (woon/werk?)plaats
- evt. website (externe link)
- evt. (woon/werk?) adresgegevens

Vergelijken we de daadwerkelijk te raadplegen gegevens in het register met de lijsten van verplichte gegevens, dan valt op dat enkele elementen daarvan ontbreken. Het gaat daarbij om:

- geslacht
- geboortedatum
- nationaliteit

De vraag is uiteraard wat de reden is voor de gesignaleerde discrepanties. Uit het interview komt naar voren dat er onderscheid bestaat tussen de achter de schermen geregistreerde (persoons)gegevens ('de backend') en het deel van die gegevens dat openbaar gemaakt wordt. In de woorden van de geïnterviewde: 'het openbare register zie ik als een beperkte weergave daarvan. In de wet staat niet benoemd welke gegevens openbaar gedeeld moeten worden'.[34] Verder wordt als reden voor het niet vermelden van – al dan niet wettelijk verplicht gestelde – informatie in het openbare deel van het register gewezen op 'het beleid van […] dataminimalisatie van de Raad voor de rechtsbijstand'.[35] Het is op basis van de wet, het Besluit en de parlementaire geschiedenis onduidelijk welke gegevens in het openbare deel van het register moeten staan. Artikel 10 lid 1 van het Besluit hanteert de term 'opgenomen'. In de bijbehorende nota van toelichting wordt in dat verband opgemerkt dat 'het feit dat deze gegevens in het register worden opgenomen […] nog niet direct [impliceert] dat deze gegevens ook aan een ieder verstrekt zullen worden'.[36] De verwarring neemt nog

[33] Waarbij opgemerkt dat in het register zelf soms wordt volstaan met ofwel een e-mailadres ofwel een telefoonnummer.
[34] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.
[35] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.
[36] *Stb.* 2008, 555, p. 16.

wat toe bij bestudering van de beantwoording van een Kamervraag, waarin wordt opgemerkt dat 'het inderdaad zo [is] dat alle personen die een verzoek doen om ingeschreven te worden in het wettelijk register dezelfde gegevens dienen te verstrekken. De te verstrekken gegevens worden gespecificeerd in de algemene maatregel van bestuur die op grond van dit wetsvoorstel wordt opgesteld. Wel is het zo dat er een verschil bestaat tussen de gegevens die verstrekt worden voor de inschrijving in het register en de gegevens die raadpleegbaar zijn voor afnemers op het internet. Aan tolken en vertalers die zich aanmelden voor inschrijving zal in dat verband gevraagd worden welke persoonsgegevens openbaar gemaakt kunnen worden'.[37] Kortom; 'het register' is blijkbaar niet altijd synoniem aan het openbaar beschikbare register zoals dat via internet vindbaar is. Bezien we evenwel artikel 2 lid 4 WbtV in de definitieve versie, dan staat daarin dat 'aan een ieder die dit verzoekt, […] met inachtneming van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, informatie [wordt] verstrekt uit het register'. Daaruit volgt dat de informatie in 'het register' in ieder geval op verzoek voor eenieder beschikbaar is. Gezien de doelstelling van openbaarheid van het register is het dan zeer de vraag of het niet opnemen van een deel van de eerder genoemde gegevens in het openbaar beschikbare deel van het register een redelijk doel dient.

Volstaan kan worden met de opmerking dat de wet- en regelgeving ten aanzien van de verplicht in het openbare deel van het register op te nemen gegevens niet uitblinkt in helderheid. Het verdient dan ook aanbeveling voor de wetgever om daarin duidelijkheid te scheppen.

12.3.3 De wijze van ontsluiting van gegevens

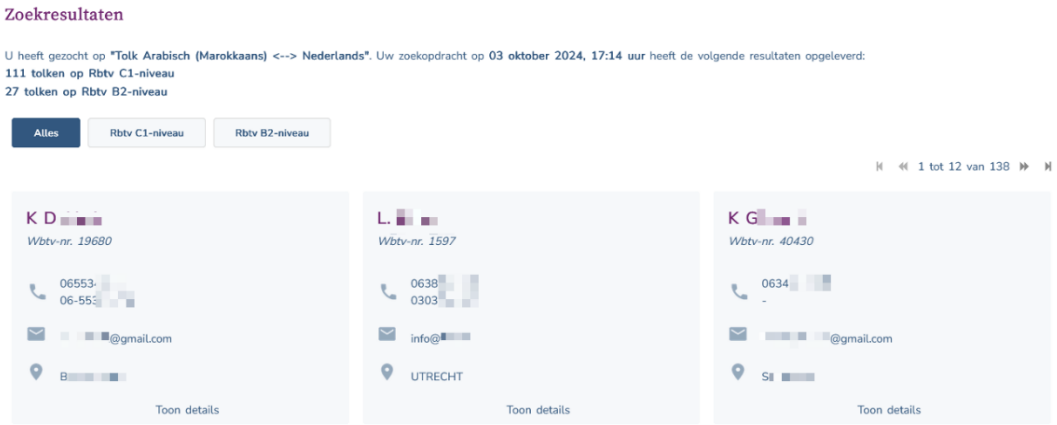
Op deze plek zal in het licht van de onderzoeksvraag alleen worden ingegaan op de wijze van ontsluiting van het openbare gedeelte van het register. Via de thuispagina[38] van het register komt de gebruiker met twee muisklikken terecht in het openbare gedeelte van het register.[39] Hieronder ziet u een schermafbeelding (screenshot) van de pagina vanwaar in het register kan worden gezocht:

[37] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 8, p. 15.
[38] bureauwbtv.nl/.
[39] zoekeentolkvertaler.bureauwbtv.nl/.

Figuur 20. *Screenshot zoekpagina Rbtv*

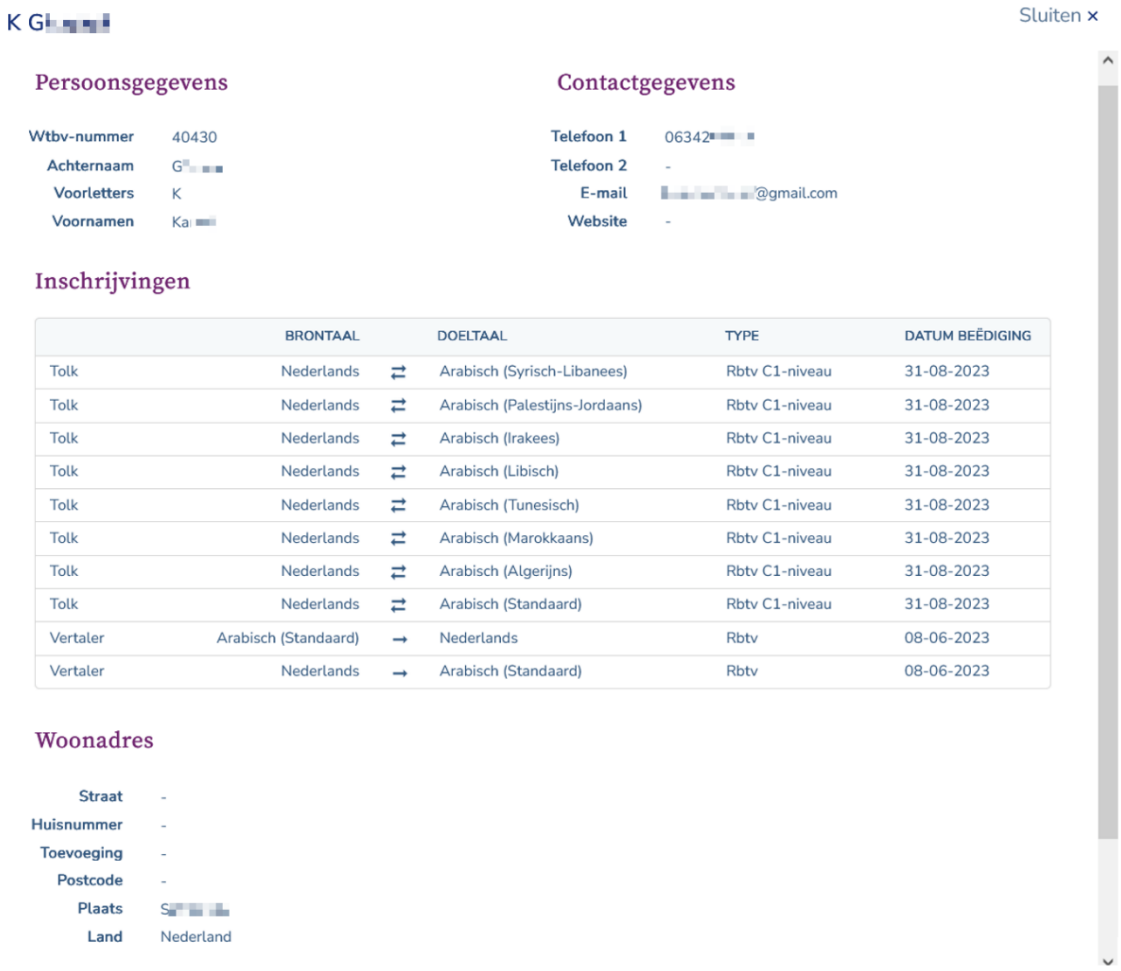
Gezocht kan worden op drie 'onderwerpen'; taal, naam en registratienummer. Daarbij kan eventueel nog worden aangegeven of er gezocht wordt naar een tolk of vertaler en indien gewenst kan worden gezocht op plaats in de vorm van een postcodegebied. Een willekeurig zoekresultaat ziet er als volgt uit:

Figuur 21. *Screenshot zoekresultaten na zoeken op taal*



Doorklikken op het onderdeel 'Toon details' levert in een willekeurig geval het volgende resultaat op:

Figuur 22. *Screenshot zoekresultaat specifieke registratie*



Uit bovenstaand overzicht wordt duidelijk dat de tolk of vertaler een aantal gegevens in de standaard gebruikte template naar eigen inzicht kan invullen of kan besluiten daarvan af te zien. Slechts het Wtbv-nummer, de achternaam en een contactoptie naar keuze zijn verplichte onderdelen. Een willekeurige steekproef van tien tolken en vertalers laat zien dat er verschillend gebruik wordt gemaakt van de door het Bureau verstrekte template en dat de hoeveelheid daarin opgenomen persoonsgegevens (aanzienlijke) verschillen laat zien. Deze verschillen zitten in alle onderdelen van de template.

12.4 De grondslag voor de openbaarheid

In deze paragraaf zal de grondslag voor het openbaren van (persoons)gegevens in het register – door het Bureau Wbtv – centraal staan.

12.4.1 De nationale grondslag

De wettelijke grondslag voor de oprichting en het bestaan van het register is te vinden in art. 2 lid 1 Wbtv, welk artikel – voor zover van belang – vermeldt dat 'er […] een register [is] voor beëdigde tolken en vertalers'. Het beheer van het register is op grond van art. 2 lid 2 Wbtv jo. art. 2 lid 2 en 3 Regeling aanwijzing bewerker en mandaat register beëdigde tolken en vertalers in handen van de Raad voor de Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch.

Artikel 2 lid 4 Wbtv bepaalt voorts het volgende:

> Aan een ieder die dit verzoekt, wordt, met inachtneming van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, informatie verstrekt uit het register en uit de in het derde lid bedoelde lijst.

Hoewel het Besluit beëdigde tolken en vertalers de in artikel 2 lid 1 opgenomen informatie verder aanvult, worden er in dit besluit geen nadere regels gesteld inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Blijkens de discrepantie tussen de ingeschreven informatie en geopenbaarde informatie is er wel over nagedacht, alleen is dit niet bij of krachtens amvb vastgelegd.

Voor wat betreft de Uitwijklijst is er het Besluit Uitwijklijst Wbtv. Hierin is een gelijkluidende bepaling als artikel 2 lid 1 Wbtv opgenomen. Daaruit volgt dat de gegevens op de Uitwijklijst in ieder geval de navolgende gegevens bevatten:

a. de personalia;
b. de aanduiding of betrokkene tolk of vertaler is;
c. de bron- of doeltaal dan wel bron- of doeltalen waarin de tolk of vertaler zijn werkzaamheden verricht; en
d. de overige specifieke bekwaamheden waarvan de tolk of vertaler vermelding in het register wenselijk acht.

Er is echter geen corresponderende bepaling zoals artikel 10 Besluit beëdigde tolken en vertalers, waarin nadere specificatie van de gegevens is opgenomen. Wel is artikel 2 lid 4 Wbtv via een schakelbepaling ook van toepassing verklaard op de in de Uitwijk-lijst opgenomen gegevens.

De Uitwijklijst is eveneens geïntegreerd in het register. Alleen voor de verwerking van de contactgegevens is voor deze categorie tolken en vertalers dus niet bij besluit vastgelegd dat deze ook worden ingeschreven.[40]

[40] Wij hebben dit althans niet kunnen vinden.

De openbaarmaking van persoonsgegevens door het Bureau Wbtv geschiedt, gezien het bovenstaande, op basis van de wettelijke grondslag art. 6 lid 1 onder c AVG. Twijfelachtig is of de verwerking van de contactgegevens van de tolken en vertalers die op de Uitwijklijst staan ook op deze grondslag gebaseerd kan worden. Daar lijkt geen sprake van te zijn, nu een corresponderend artikel ontbreekt.

12.4.2 De Europese grondslag

In paragraaf 12.1.2 van dit hoofdstuk is geschetst dat de doelstelling van de Wbtv vooral is geweest om een garantie te creëren voor de kwaliteit van de diensten van tolken en vertalers, hoofdzakelijk in het strafrecht. Onder meer het eerder besproken *Kamasinski*-arrest van het EHRM verplichtte de overheden van de lidstaten van het EVRM in essentie – om schendingen van het mensenrechtenverdrag te voorkomen – tot het in het leven roepen van bepaalde mechanismes om de kwaliteit (en integriteit) van tolken en vertalers en de door hen geleverde diensten te waarborgen. Nederland heeft daaraan invulling gegeven met de Wbtv en de oprichting van het Rbtv. In de rechtspraak van het EHRM[41] wordt echter niet concreet aangegeven hoe de noodzakelijke waarborgen eruit zouden moeten zien. Registervorming als mogelijke optie is in de rechtspraak van het EHRM dan ook niet terug te vinden. In 2010 – ruim na de inwerkingtreding van de Wbtv derhalve – verscheen evenwel Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Richtlijn). Art. 5 van deze richtlijn luidt als volgt:

> Artikel 5, Kwaliteit van vertolking en vertaling
>
> 1. De lidstaten nemen concrete maatregelen om ervoor te zorgen dat de verstrekte vertolking en vertaling voldoen aan de kwaliteitsvereisten in artikel 2, lid 8, en artikel 3, lid 9.
> 2. Om adequate vertolking en vertaling en efficiënte toegang hiertoe te bevorderen, streven de lidstaten naar de instelling van een register of registers van onafhankelijke vertalers en tolken die naar behoren zijn gekwalificeerd. Als dit register of deze registers eenmaal zijn ingesteld, krijgen raadslieden en bevoegde autoriteiten er, in voorkomend geval, toegang toe.
> 3. De lidstaten zorgen ervoor dat tolken en vertalers verplicht worden de vertrouwelijkheid in acht te nemen ten aanzien van overeenkomstig deze richtlijn verstrekte vertolking en vertaling.

De koppeling tussen de doelstellingen die al werden nagestreefd met de Wbtv – kwaliteit (lid 2) en integriteit (lid 3) – is gemakkelijk te herkennen. Nieuw is dat in art. 5 lid 2 van de richtlijn ook de concrete en praktische aansporing voor de lidstaten is opgenomen om over te gaan tot het registreren van tolken en vertalers. De richtlijn lijkt daarbij echter niet uit te gaan van een openbaar toegankelijk register en noemt als 'afnemers' slechts raadslieden en de bevoegde autoriteiten. Daarmee komt eerder een

[41] *Stcrt.* 2008, 2502.

constructie in beeld die lijkt op het inmiddels niet meer bestaande Ktv, de voorganger van het huidige register.

De implementatie van de richtlijn heeft geleid tot een wetsvoorstel waarin hoofdzakelijk bepalingen aan het Wetboek van Strafvordering zijn toegevoegd.[42] Deze bepalingen zijn inhoudelijk voor dit onderzoek niet van belang en zullen dan ook buiten beschouwing worden gelaten. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat wel enige voor dit onderzoek relevante informatie. Daarin wordt aandacht besteed aan art. 2 lid 5 en art. 3 lid 5 van de richtlijn, 'waarin is bepaald dat de verdachte de mogelijkheid moet hebben om overeenkomstig de nationale procedures te klagen over de verstrekte vertolking of vertaling indien de kwaliteit daarvan onvoldoende is om het eerlijk verloop van de procedure te garanderen'.[43] In dat kader wordt opgemerkt dat 'het register, dat wordt beheerd door het Bureau beëdigde tolken en vertalers, […] online te raadplegen [is] (www.bureaubtv.nl). Belanghebbenden kunnen eenvoudig vaststellen of een tolk of vertaler is geregistreerd'.[44] Anders gezegd; de informatie in het register wordt door de wetgever als noodzakelijk gezien in het licht van de controle op de kwaliteit van de diensten van tolken en vertalers, niet alleen door raadslieden, rechters of bevoegde autoriteiten, maar in essentie voor eenieder. Die notie – het belang van de controlefunctie van het register – komt ook nadrukkelijk naar voren in het afgenomen interview. De geïnterviewde zegt daarover het volgende: 'De controle is denk ik nog het belangrijkste, dat dat voor iedereen mogelijk is'.[45]

Hier kan eenvoudig een verband worden gelegd met het recht op een eerlijk proces – hiervoor in andere woorden als eerlijk verloop van de procedure aangeduid – en het recht op tegenspraak dat daarvan onderdeel uitmaakt. Een eerlijke en deugdelijke rechtsgang is evident een algemeen aanvaard maatschappelijk belang.[46] Daarmee lijkt de openbaarheid van het register ook in overeenstemming te zijn met art. 6 lid 1 onder e AVG.

12.4.3 Invloed van de AVG en overige wetgeving

Gezien de relatief korte bestaansgeschiedenis van het Bureau Wbtv – opgericht in 2008 – zou slechts de AVG-wetgeving hebben kunnen leiden tot wijzigingen ten aanzien van het openbaar maken van gegevens in het register. Uit de interviews en het bureauonderzoek komt naar voren dat deze wetgeving niet heeft geleid tot een

[42] *Kamerstukken II* 2011/12, 33355, nr 2.
[43] *Kamerstukken II* 2011/12, 33355, nr. 3, p. 19. De Richtlijn legt nadrukkelijk een verband met het recht op een eerlijk proces – dat mutatis mutandis hetzelfde inhoudt als een eerlijk verloop van de procedure – in de vooroverwegingen onder punt 5 – 7.
[44] *Kamerstukken II* 2011/12, 33355, nr. 3, p. 19. Voor het perspectief zij opgemerkt dat het enkele kunnen nagaan van het bestaan van een registratie of beëdiging ook het uitgangspunt was van de Wbv uit 1878.
[45] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.
[46] Zie nader in paragraaf 12.2.1.

wijziging ten aanzien van de soort of omvang van de openbaarmaking van persoonsgegevens. Uit de interviews komt wel naar voren dat er recent – in 2021 – intern is gesproken over de noodzaak om bepaalde gegevens in het register op te nemen dan wel te behouden. Dit heeft geleid tot het schrappen van een aantal gegevens die daar op basis van de wettelijke plicht wel in zouden moeten staan. De beslissing daartoe lijkt uiteindelijk in handen te hebben gelegen van een enkele beleidsmedewerker:[47]

> we hebben dat echt wel op dat moment gekeken van zijn die gegevens allemaal noodzakelijk om te delen. Wat niet noodzakelijk was hebben we dus uiteraard ook geschrapt. Of tenminste, niet gelijk alles geschrapt, maar we hebben dat in ieder geval verder beperkt. En we hebben tolken en vertalers zelf nog meer dan voorheen de keuze gegeven om bepaalde gegevens wel of niet openbaar te delen. Dus bepaalde gegevens worden altijd gedeeld. Maar bijvoorbeeld adresgegevens of e-mail, contactgegevens in zijn algemeenheid, die kunnen tolken zelf besluiten die niet openbaar te delen.

12.5 Doelstelling van de wet

De doelstelling voor de oprichting en het bestaan van het Rbtv is niet terug te vinden in de onderliggende wet- en regelgeving. Voor meer informatie moet worden gekeken naar met name de parlementaire geschiedenis, waarin de doelstellingen wel specifiek en meer gedetailleerd zijn benoemd. Op basis van de memorie van toelichting bij de Wbtv kunnen het waarborgen van de 'kwaliteit' en 'integriteit' van tolken en vertalers worden gezien als de hoofddoelstellingen van de Wbtv.[48] Daarbij speelt de opname van tolken en vertalers in een (openbaar) register een centrale rol. De wetgever stelt in dat verband simpelweg dat 'het wetsvoorstel is opgebouwd rond een register'.[49] De wet voorziet onder meer in het opstellen van criteria ten aanzien van opleiding, kwaliteit, integriteit en beschikbaarheid. Daarmee 'kan de kwaliteit en de integriteit van beëdigd vertalers en van tolken die optreden ten behoeve van diensten van het Ministerie van Justitie, de gerechten, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en de politie worden gewaarborgd. Het instellen van een register waarin gerechtstolken en beëdigd vertalers zijn opgenomen die aan kwaliteits- en integriteitscriteria voldoen, zal naar verwachting ook ten gunste kunnen komen van bijvoorbeeld juridische dienstverleners en andere bedrijven en instanties. Het nut van een register blijft derhalve niet beperkt tot de voornoemde instanties en organen'.[50] De basis van de wet is gelegen in de oprichting van 'het register en de afnameplicht voor aangewezen instanties om tolken en vertalers in te schakelen die in het register zijn opgenomen'.[51] Eerder is er al op gewezen dat de wet, de besproken arresten van het EHRM en de Richtlijn 2010/64/EU zich niet uitlaten over de wenselijkheid, laat

[47] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.
[48] Waarover nader in paragraaf 12.2.1 en 12.2.2.
[49] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 3.
[50] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 4.
[51] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 4.

staan de plicht voor de oprichting van een *openbaar* register. Uit de memorie van toelichting volgt echter dat de nationale wetgever een ruime reikwijdte voorstaat:

> Via dit register kunnen partijen die behoefte hebben aan bijstand van een gerechtstolk dan wel een beëdigd vertaler kennis nemen van het beschikbare aanbod. Teneinde de toegankelijkheid van het register te vergroten is het de bedoeling het register onder meer via het internet toegankelijk te maken. Op deze wijze kunnen rechtzoekenden, juridische dienstverleners, instanties belast met opsporing en vervolging en instanties belast met rechtspraak op eenvoudige wijze een gerechtstolk of beëdigd vertaler vinden die aan integriteits- en kwaliteitseisen voldoet.[52]

In de voorgaande paragraaf is die ruimere toegankelijkheid verklaard tegen de achtergrond van de controlefunctie van het register, die op zijn beurt dienstig is aan de deugdelijkheid van de rechtsgang in algemene zin.[53] De functie van het register kan in praktisch opzicht dan zo worden weergegeven dat de verschillende procesdeelnemers in een strafprocedure met behulp van het openbaar raadpleegbare register zoveel mogelijk de beschikking hebben over kwalitatief hoogstaande tolken of vertalers. Die tolken of vertalers moeten op hun beurt zorgen dat de rechter of een andere instantie die in een concreet geval een beslissing moet nemen, de beschikking heeft over kwalitatief hoogwaardige informatie. Daarmee leveren tolken en vertalers een directe bijdrage aan de kwaliteit van onder meer de rechtspraak. Dat kwalitatief hoogwaardige rechtspraak een algemeen belang is, volgt reeds uit onze Grondwet (Hoofdstuk 6, art. 112 en verder), art. 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is neergelegd en de vergelijkbare bepaling in art. 47 HvEU.

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat het register zich primair richt op de groep verplichte afnemers zoals gespecificeerd in art. 28 Wbtv. Daarnaast specificeert art. 2 lid 4 Wbtv dat 'aan een ieder die dit verzoekt [...] informatie [wordt] verstrekt uit het register'. Daarmee kent de groep potentiële gebruikers van het register geen enkele beperking (meer). De vraag is of dat in het licht van de doelstelling van de wet en het register subsidiair en proportioneel is.

12.6 Subsidiariteit

12.6.1 Subsidiariteit van het register als zodanig

De doelgroep van het register is niet specifiek afgebakend en betreft 'eenieder'.[54] In de wet is daarnaast een lijst met verplichte afnemers opgenomen (art. 28 lid 1 en 2 Wbtv). De doelgroep van het register betreft dus elke instantie, bestuursorgaan of andere rechtszoekende (burger) die behoefte heeft aan de inbreng van een beëdigde tolk of

[52] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 4-5.
[53] Waarbij een relatie is gelegd met het recht op een eerlijk proces en het daarvan deel uitmakende recht op een procedure op tegenspraak (art. 6 EVRM).
[54] Zie paragraaf 12.3.1.

vertaler. Die behoefte kan zowel binnen als buiten het kader van een (al dan niet lopende) juridische procedure bestaan. Spronken wijst er terecht op dat 'richtlijn 2010/64/EU niet voorziet in vertaling van stukken die door de verdediging worden ingebracht, maar alleen voorschrijft dat stukken zoals de dagvaarding en de uitspraak en essentiële stukken uit het strafdossier die door het OM zijn toegevoegd voor de verdachte moeten worden vertaald' en stelt 'dat het recht op verdediging met zich brengt dat ook ontlastende informatie waarop de verdachte zich beroept moet worden vertaald en dat het niet voor het risico van de verdachte komt als hij in die vertaling niet zelf kan voorzien'.[55] Met het specificeren van de doelgroep tot 'eenieder' is de beoogde doelgroep voor het register evenzeer breed als in concreto onbepaalbaar. Vertolking of vertaling kan in theorie bij elk mogelijk contact tussen overheid en burger van belang zijn. Het op basis van objectieve factoren beperken van de doelgroep lijkt dan ook niet haalbaar.

Naast het Bureau Wbtv is er geen instantie die tolken en vertalers op vergelijkbare wijze toetst en registreert. Er bestaan weliswaar vele – al dan niet particuliere – tolk- en vertaalorganisaties,[56] maar geen van deze organisaties is geschikt om uitvoering te geven aan de uit de Europeesrechtelijke rechtspraak en Richtlijn 2010/64/EU voortvloeiende plicht voor de overheid om garant te staan voor de kwaliteit van tolken en vertalers en het opzetten van een registratiesysteem daarvoor. Om daarop adequaat toezicht te kunnen uitoefenen, lijkt op zijn minst een wettelijke basis voor het openbaar maken van de in het register gehouden informatie met betrekking tot de kwalificaties van de tolken en vertalers een constitutieve voorwaarde.

12.6.2 Subsidiariteit van de geopenbaarde set gegevens

In paragraaf 12.3.2 is gewezen op de discrepantie tussen de gegevens die in wet- en regelgeving worden genoemd als onderdeel van het register en de gegevens die daadwerkelijk in het openbare gedeelte van het register zijn opgenomen. Hieronder zullen beide gegevens-sets apart worden beschouwd in het kader van de subsidiariteit. Onderstaande gegevens worden in alle gevallen door het Rbtv openbaar beschikbaar gesteld aan eenieder:

- personalia (achternaam en initialen)
- e-mailadres
- telefoonnummer[57]
- tolk of vertaler inclusief brontaal/doeltaal
- taalniveau

[55] T.N.B.M. Spronken, 'Een taal die wij verstaan', *NJB* 2021/3093, afl. 42.
[56] Voor een overzicht zie: bureauwbtv.nl/bibliotheek/relevante-links/, onder het kopje 'Tolk- en vertaalorganisaties'.
[57] Waarbij opgemerkt dat in het register zelf soms wordt volstaan met ofwel een emailadres ofwel een telefoonnummer.

De doelstellingen van de Wbtv en het Rbtv waaromheen de Wbtv is opgebouwd zijn gedefinieerd als kwaliteit, integriteit en controle. In Hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2 en 4.7 is al opgemerkt dat de daadwerkelijke waarborg niet zozeer voortvloeit uit de geregistreerde en openbaar gemaakte (persoons)gegevens, maar veeleer in de achterliggende eisen die gesteld worden aan de registratie. Die constatering brengt mee dat – om aan de doelstellingen van het register te voldoen – registratie van persoonsgegevens strikt genomen niet noodzakelijk is en in het kader van de subsidiariteit net zo goed zou kunnen worden vervangen door bijvoorbeeld een geanonimiseerd nummer of een code. Daarmee zou immers evengoed vaststaan dat de persoon 'achter het nummer of de code' voldoet aan op voorhand getoetste kwaliteits- en integriteitseisen. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan de praktijk. Het Rbtv is hoofdzakelijk opgericht om bijstand te verlenen in het contact tussen burger en overheid. Daarbij ligt van oudsher de nadruk op strafrechtelijke procedures, maar kan ook worden gedacht aan bestuurlijke besluitvorming (inclusief bezwaarprocedures) en zelfs civielrechtelijke procedures. De pseudonimiseringsrichtlijn schrijft voor dat in rechterlijke uitspraken 'de gegevens van personen wiens werk het is om recht te spreken, cliënten bij te staan, te adviseren, te tolken, etc. […] ongepseudonimiseerd in de uitspraaktekst [blijven] staan. Dat betekent dat namen blijven staan van: 'tolken, deskundigen, adviseurs, psychiaters, psychologen'.[58] Voor vertalers geldt dat deze een door hen gemaakte (gewaarmerkte) vertaling in de regel voorzien van naam en handtekening.[59]

Praktisch vertaald komt het bovenstaande erop neer dat een beperkte blik op het onderwerp subsidiariteit leidt tot de conclusie dat andere opties mogelijk zijn, maar een bredere en meer praktische blik leert dat daarbij op zijn hoogst sprake is van het spreekwoordelijke uitstel van executie, nu in veel gevallen de personalia van de betreffende tolken en vertalers in het kader van de werkzaamheden waarvoor ze zijn aangezocht toch wel bekend zullen moeten worden (gemaakt). Aangezien de doelgroep van het register 'eenieder' betreft en het op voorhand niet valt te bepalen voor welke werkzaamheden een willekeurige gebruiker een tolk of vertaler zoekt in het register, lijkt het eveneens praktisch bezien niet mogelijk om met behoud van effectiviteit te komen tot een alternatief voor het bestaande openbare register. Uit het bovenstaande volgt geen formele grondslag voor het openbaar maken van persoonsgegevens in het register. Het illustreert echter wel dat een alternatief daarvoor wellicht weinig zinvol is, gegeven de praktijk waarbinnen het register functioneert.

De conclusie op grond van het bovenstaande is dat met uitzondering van de contactgegevens (e-mail en/of telefoonnummer) de gegevens van de betreffende tolk of vertaler in veel gevallen hoe dan ook openbaar gemaakt zullen worden. Nu het effectief gezien niet of nauwelijks mogelijk is om een tolk of vertaler in te schakelen bij

[58] Pseudonimiseringsrichtlijn Ad 1c. Vindplaats: rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Pseudonimiseringsrichtlijn.aspx.
[59] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.

afwezigheid van enige contactgegevens, kan worden geconstateerd dat er geen meer subsidiaire optie bestaat voor de openbaarmaking van gegevens dan die welke het Rbtv thans uitvoert.

12.7 Proportionaliteit

Voor wat betreft de opname van niet wettelijk verplicht gestelde gegevens in het Rbtv wordt in het interview gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de geregistreerde. Deze redenering lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met hetgeen het Hof van Justitie in de *Agentsia po vpisvaniyata*-zaak overwoog.[60] In deze zaak werd op grond van Bulgaars recht bepaald dat wanneer *onverplichte* persoonsgegevens waren opgenomen in documenten die *verplicht* geregistreerd moesten worden, de persoon die deze indiende vermoed werd daarvoor toestemming te hebben verleend.[61] Het Hof ging daar niet in mee, en benadrukte nogmaals dat toestemming als grondslag voor de verwerking een *actieve* handeling vereist en dat deze niet kan worden afgeleid uit een handeling zoals het aanbieden van een document ter registratie. [62] Hierin ligt een verschil met de werkwijze van het Bureau Wbtv. Daaruit volgt dat de geregistreerde tolk of vertaler – nadat de gegevens in het portaal zijn ingevoerd – zelf (actief) toestemming moet geven voor plaatsing van die gegevens in het openbaar beschikbare gedeelte van het register.

> ze [de tolk of vertaler, OU] kunnen gewoon op een portaal inloggen met DigiD en daar kunnen ze niet elk veld maar van heel veel velden kunnen ze zelf aangeven openbaar of niet openbaar. Een woonadres kunnen ze ook nog kiezen om alleen de woonplaats weer te geven. […] we hebben tolken en vertalers zelf nog meer dan voorheen de keuze gegeven om bepaalde gegevens wel of niet openbaar te delen. Dus bepaalde gegevens worden altijd gedeeld. Maar bijvoorbeeld adresgegevens of e-mail, contactgegevens in zijn algemeenheid, die kunnen tolken zelf besluiten die niet openbaar te delen.[63]

Gezien de werkwijze van het Bureau Wbtv lijkt er sprake van een actieve handeling van de kant van de geregistreerde tolk of vertaler waaruit diens toestemming voor openbaarmaking kan worden afgeleid. Dit is een verschil met de casus uit het arrest *Agentsia po vpisvaniyata*. In die zaak was sprake van door de geregistreerde aangeleverde gegevens die vervolgens met tussenkomst van de organisatie achter het register in het daadwerkelijke register werden ingevoerd. In het geval van het Rbtv is het de geregistreerde tolk of vertaler die nadat de gegevens zijn ingevoerd, maar

[60] HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23 (*Agentsia po vpisvaniyata*).
[61] 'Where the application or the attached documents refer to personal data which are not required by law, the persons who provided them are assumed to have consented to their processing by the [Agency] and to them being made available to the public' (artikel 13(9) van de wet inzake de registers), HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23 punt 31 (*Agentsia po vpisvaniyata*).
[62] HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23 punten 96-101 (*Agentsia po vpisvaniyata*).
[63] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.

voorafgaand aan de eventuele openbaarmaking, zelf actief toestemming verleent voor de openbaarmaking. Ook wanneer deze redenering niet zou worden gevolgd, kan de verwerking mogelijk worden gebaseerd op de grondslag art. 6 lid 1 sub e) AVG, oftewel dat de verwerking daarvan noodzakelijk is voor de uitoefening van een taak van algemeen belang aan de verwerkingsverantwoordelijke opgedragen.[64] Daar lijkt, gelet op hetgeen overwogen in paragraaf 12.4.1, sprake van te zijn. Het Hof heeft echter ook aangegeven dat 'aan de voorwaarden van deze bepaling enkel [is] voldaan indien die verwerking daadwerkelijk beantwoordt aan de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken'.[65] Het beginsel van minimale gegevensverwerking is in dit kader relevant. Daaruit blijkt dat de persoonsgegevens 'toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt'.[66]

Tijdens het bureauonderzoek is geen bevredigende verklaring gevonden voor of een heldere relatie aangetroffen tussen de doelstellingen van de wet en het register – kwaliteit, integriteit en controle – en de gegevens die het register volgens de wet zou moeten bevatten. De geconstateerde discrepantie zit in de navolgende (persoons)gegevens:

- voornaam of voornamen
- geslacht
- geboortedatum
- nationaliteit

Van elk van deze gegevens is niet duidelijk waarom deze van belang zijn voor de kwaliteit van het door de tolk of vertaler geleverde werk, diens integriteit, dan wel voor de controle op deze aspecten. De openbaarmaking van deze gegevens lijkt zonder nadere onderbouwing niet ter zake dienend. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de *registratie* van deze gegevens, maar dat valt strikt genomen buiten het onderzoek.

Tegen deze achtergrond valt de beslissing vanuit het Bureau Wbtv om deze gegevens niet of niet meer op te nemen in het openbare register te billijken. Evengoed valt op die beslissing wel wat af te dingen, nu het niet binnen het mandaat van het Bureau Wbtv lijkt te vallen om eenzijdig te besluiten de vigerende wetgeving niet of niet langer te volgen.

[64] Of in geval zou dit argument gemaakt kunnen worden.
[65] HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23 punt 110 (*Agentsia po vpisvaniyata*). Met verwijzing naar HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 punt 109 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
[66] Artikel 5 lid 1 sub c) AVG.

Hier is het illustratief om een parallel te trekken met het NRGD.[67] Op de keper beschouwd zitten er meer overeenkomsten dan verschillen tussen beide registers. Het gaat in beide gevallen om een zekere mate van deskundigheid, gebaseerd op onder meer opleiding, ervaring en integriteit. Beide registers zijn daarnaast opgericht met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van beslissingen in (juridische) procedures en in beide gevallen spelen zowel kwaliteit, integriteit als controleerbaarheid een grote rol. Waarom de wetgever dan toch heeft gemeend dat voor het verwezenlijken van vrijwel dezelfde doelstellingen ten aanzien van twee vrijwel identieke groepen geregistreerden, het nodig is om een afwijkende set (persoons)gegevens te openbaren, is onduidelijk en een logische verklaring daarvoor volgt ook niet uit de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Het NRGD volstaat met het openbaar maken van een (veel) beperktere set gegevens dan het Rbtv, bestaande uit naam, contactgegevens en deskundigheidsgebied. Ook voor wat betreft de door het Bureau Wbtv openbaar gemaakte gegevens kan – naar aanleiding van hetgeen in dit hoofdstuk is besproken – een parallel worden getrokken met het NRGD. Om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van het Rbtv, is een aantal gegevens minimaal noodzakelijk. Het gaat daarbij om in essentie dezelfde set gegevens die ook te vinden zijn in het NRGD:

- personalia (achternaam en initialen)
- e-mailadres en/of telefoonnummer
- tolk of vertaler inclusief brontaal/doeltaal
- taalniveau

Hiervoor is al opgemerkt dat het achterwege laten of pseudonimiseren van de persoonsgegevens binnen deze set (personalia en contactgegevens) in essentie geen redelijk alternatief oplevert en bovendien in praktisch opzicht niet leidt tot het openbaar maken van minder persoonsgegevens, maar in veel gevallen slechts leidt tot uitstel daarvan.

De doelstellingen van de registratie van tolken en vertalers in het Rbtv zijn eerder samengevat als kwaliteit, integriteit en controleerbaarheid, waarbij de laatstgenoemde doelstelling terugslaat op controle van de twee eerstgenoemde. De kwaliteit van de geleverde diensten van de tolk of vertaler hangen onlosmakelijk samen met de persoonlijke eigenschappen van de geregistreerde. Het gaat immers om de kwaliteiten van de persoon van de tolk of vertaler en diens integriteit. Herleidbaarheid van de in het register openbaar gemaakte gegevens tot de persoon van de geregistreerde is dan ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de beoogde doelstellingen. Daarvoor zijn personalia, contactgegevens en informatie over kwalificaties dan ook het minimale dat tegen de achtergrond van die doelstellingen nodig is als openbaar beschikbare informatie, gegeven de doelgroep van ‘eenieder’.

[67] Zie hoofdstuk 4.

Een aandachtspunt is de eerder al genoemde mogelijkheid dat tolken of vertalers het slachtoffer worden van bedreiging of intimidatie. Het register maakt het mogelijk om bijvoorbeeld privéadres en telefoonnummer, alsmede emailadressen niet op te nemen in de openbare registratie. Dat lijkt het maximaal haalbare zonder dat de identiteit van de tolk of vertaler geheel uit beeld verdwijnt, wat weer problemen oplevert in het kader van de openbaarheid van rechtspraak en het recht op tegenspraak.

12.7.1 Privacybeschermende maatregelen

Op basis van het afgenomen interview blijkt dat er geen (verdere) privacybeschermende maatregelen zijn genomen of overwogen om potentieel misbruik van de informatie in het openbare gedeelte van het register te voorkomen of beperken en op deze wijze de proportionaliteit positief beïnvloeden. Tijdens het interview is benadrukt dat de openbaarheid van het register noodzakelijk wordt geacht om te kunnen voldoen aan de doelstelling van het Rbtv. Er is daarbij niet overwogen om de gegevens af te schermen of bijvoorbeeld alleen opvraagbaar te maken na een inlogprocedure. Eerder is in dit verband wel opgemerkt dat het besloten deel van het register dat alleen toegankelijk is voor verplichte afnemers meer informatie bevat dan het openbare deel van het register. Het belang van directe en laagdrempelige beschikbaarheid wordt gezien als zwaarwegender dan de risico's van eventueel misbruik van gegevens. Dat risico wordt als relatief laag ingeschat door het Bureau Wbtv zelf, omdat bijvoorbeeld bulkverstrekking van gegevens niet mogelijk is.[68] Uit het interview komt naar voren dat de indruk bestaat dat het register veel gebruikt wordt,[69] maar dat exacte data daarover niet te geven zijn, omdat er geen systeem van logging is ingericht.[70]

Als secundair argument wordt genoemd dat aanvullende gegevens gebruikers in voorkomende gevallen kunnen helpen bij het kiezen van de voor hen meest geschikte tolk of vertaler. Het gaat daarbij veelal om elders – doorgaans op het internet – openbaar beschikbare gegevens, zodat het aanvullende risico van (herhaalde) openbaring daarvan als klein wordt ingeschat.[71]

Bij de totstandkoming van de wet en het register zijn mogelijke beperkingen ten aanzien van de openbaar te verstrekken gegevens door het register wel aan de orde

[68] Bulkverstrekking is wel mogelijk via het intermediairsportaal dat alleen toegankelijk is voor verplichte afnemers van het register (Interview beheerder 5 september 2024).
[69] Dit volgt uit de contacten die het register onderhoudt met de verplichte afnemers en de hoeveelheid telefoontjes die het register krijgt van particulieren die op zoek zijn naar (informatie over) een tolk of vertaler. Interview beheerder Rbtv 5 september 2024.
[70] Interview beheerder Rbtv 5 september 2024.
[71] Bovenstaande informatie is grotendeels ontleend aan: Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024. Op de website van het Bureau Wbtv staat een lijst met links naar tolk- en vertaalorganisaties (bureauwbtv.nl/bibliotheek/relevante-links/). Een kleine steekproef daarbinnen laat zien dat aldaar inderdaad veel gegevens openbaar beschikbaar zijn die ook in het Rbtv zijn opgenomen, zoals adresgegevens, telefoonnummers, e-mailadressen en Wbtv-registratienummers.

gekomen. Daarbij speelde specifiek de vraag of en zo ja, in hoeverre de tolk of vertaler zelf invloed heeft op de hoeveelheid geopenbaarde gegevens. De memorie van toelichting vermeldt in dat verband:

> Gezien het feit dat verstrekking van persoonsgegevens aan regels is gebonden, zal aan de tolk en de vertaler die zich aanmeldt voor inschrijving in het register worden gevraagd welke persoonsgegevens openbaar gemaakt mogen worden. Het register zal in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens worden aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens.[72]

Het is evident dat een volledig vrije keuze van de kant van de geregistreerde botst met het gegeven dat wet- en regelgeving de opname van bepaalde gegevens verplicht stellen. In art. 9 lid 1 van het Besluit beëdigde tolken en vertalers is opgenomen dat 'op verzoek van een tolk of vertaler […] met het oog op diens veiligheid bepaalde gegevens uit het register of uit de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet, niet openbaar [worden] gemaakt'. Dit lijkt een logische beperking. Onduidelijk is evenwel wat precies bedoeld wordt met 'diens veiligheid' en welk risico in dat kader moet bestaan om gegevens uit het register weg te laten, alsmede hoe dit eventueel wordt getoetst of wat daarvoor vanuit de tolk of vertaler vereist is. Voor het antwoord op die vraag kan worden teruggekeken naar het oorspronkelijke wetsvoorstel. Daarin was voorzien in een verdergaande beperking van de aan derden te verstrekken gegevens in het register dan thans het geval is. Gemakshalve citeren we hier het oorspronkelijk voorgestelde art. 3 Wbtv:

> 4. Aan eenieder die dit verzoekt, wordt meegedeeld:
>   a. of een persoon in het register ingeschreven is;
>   b. voor welke taalrichting dan wel taalrichtingen een persoon ingeschreven is;
>   a. of de inschrijving van een persoon in het register tijdelijk doorgehaald of doorgehaald is.[73]

De reden voor de genoemde beperking was gelegen in het voorkomen van situaties waarbij tolken of vertalers die werkzaamheden verrichten ten behoeve van politie en rechterlijke macht te maken zouden krijgen met bedreigingen en intimidatie.[74] Blijkens de memorie van toelichting betreft het hier overigens geen theoretische mogelijkheid, maar zijn er reeds gevallen geweest van bedreiging en intimidatie.[75] Het is overigens onbekend wat de reden is geweest om deze beperking in de uiteindelijke wet alsnog

[72] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 5. Met het van toepassing worden van de AVG is de meldingsplicht die bestond onder de Wbp komen te vervallen. Een dergelijk register hoeft dus niet langer te worden aangemeld bij de toezichthouder, destijds het College bescherming persoonsgegevens, thans de Autoriteit Persoonsgegevens.
[73] *Kamerstukken II* 2004/005, 29936, nr. 3, p. 14.
[74] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 14.
[75] *Kamerstukken II* 2004/05, 29936, nr. 3, p. 14.

te schrappen.[76] Vanuit het register zelf is de eerder besproken keuze om bepaalde gegevens niet of niet langer in het openbare register te vermelden deels gebaseerd op veiligheidsoverwegingen.[77]

12.7.2 Ten besluit: het register tegen de achtergrond van de doelgroep die de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is

Het openbare gedeelte van het register is beschikbaar in de Nederlandse en Engelse taal. De website van het Bureau Wbtv is alleen beschikbaar in de Nederlandse taal.[78] Het is zeer de vraag of een persoon die beide talen niet of onvoldoende machtig is, in staat zal zijn om enige relevante gegevens te vinden op de website van het Bureau Wbtv. De hier opgeworpen vraag – die deels buiten de scope van dit onderzoek valt – is of de inrichting van het register als zodanig, zijnde een subonderdeel van een (deels) tweetalige webpagina, in algemene zin wel geschikt is om (een deel van) de beoogde doelgroep te voorzien van de benodigde informatie. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat een flink deel van de personen met een niet-Nederlandse oorsprong die aankomen in Nederland of daar reeds woonachtig zijn, niet afkomstig zijn uit landen waar Nederlands of Engels de voertaal is. Het valt te begrijpen dat niet voor elke mogelijke brontaal een apart vertaalde versie van de website beschikbaar is, maar wellicht is er wel meer mogelijk dan thans wordt geboden.

12.8 Conclusie

Gelet op het voorgaande lijkt de verwerking van persoonsgegevens via het register voor tolken en vertalers grotendeels in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. Er zijn echter enkele specifieke onregelmatigheden en aandachtspunten.

Er bestaat bijvoorbeeld een discrepantie tussen de gegevens die in de wet- en regelgeving genoemd worden als onderdeel van 'het register' en wat daadwerkelijk openbaar wordt gemaakt in het openbaar beschikbare gedeelte van het register. Het verdient aanbeveling om de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid over de vraag welke gegevens het openbaar beschikbare gedeelte van het register zou moeten bevatten op te lossen. Het register maakt minder gegevens openbaar dan voorgeschreven, wat voortkomt uit het beleid van dataminimalisatie. Hoewel dit vanuit het gegevensbeschermingsrecht begrijpelijk is, ontbreekt hiervoor een formele grondslag in de vorm van een amvb zoals voorgeschreven in de Wbtv.

[76] De toelichting bij de wijzigingen (*Kamerstukken II* 2006/07, 29936, nr. 25), alsmede de verwijzingen naar een tweetal als redengevend aangeduide amendementen daarbinnen (*Kamerstukken II* 2006/07, 29936, nr. 18 en 20) leveren geen relevante informatie op in dit verband of voor dit onderzoek in algemene zin.
[77] Interview beheerder Rbtv, 5 september 2024.
[78] bureauwbtv.nl/.

Voor wat betreft de verenigbaarheid met het gegevensbeschermingsrecht, is vastgesteld dat de huidige openbaarmaking van basisgegevens (naam, contact-gegevens, talenkennis) noodzakelijk en proportioneel is gezien de doelstellingen van kwaliteitsborging en controleerbaarheid. De beperking tot deze minimale set gegevens sluit aan bij het beginsel van dataminimalisatie.
Een aandachtspunt vormt de mogelijkheid voor tolken en vertalers om vrijwillig aanvullende persoonsgegevens openbaar te maken. Hoewel dit gebeurt middels een actieve handeling van de betrokkene zelf, is de juridische grondslag hiervoor niet geheel duidelijk.

Specifieke privacybeschermende maatregelen zijn beperkt tot de mogelijkheid om bepaalde contactgegevens af te schermen door ze zelf actief niet op te nemen. Het register kent geen verdere technische beperkingen zoals logging of toegangscontrole. Het Bureau Wbtv schat de risico's van misbruik echter laag in, mede omdat bulk-verstrekking niet mogelijk is. Dat is echter niet geheel juist.[79]

Tot slot verdient de status van de Uitwijklijst aandacht, aangezien hiervoor een beperktere wettelijke basis bestaat dan voor het registreren en openbaar maken van persoonsgegevens in vergelijking met het hoofdregister.

[79] Zie uitgebreider de risico’s van herhaalde incidentele verstrekkingen, Hoofdstuk 15.

Hoofdstuk 13 – Centraal curatele en bewindsregister (CCBR)

13.1 Inleiding

Het curatele- en bewindregister (hierna: CCBR) is te vinden op ccbr.rechtspraak.nl en wordt gevuld door de rechtbanken. In het CCBR kan worden gecontroleerd of iemand onder bewind of curatele staat en wie is aangewezen als de bewindvoerder c.q. curator.[1] Hieronder wordt kort ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van het CCBR, waarbij we ons concentreren op de openbaarheid daarvan. Aangezien het CCBR niet altijd gegevens betreffende zowel curatele als bewind bevat, worden deze apart besproken.

13.1.1 Curatele

Onder Oud BW werd op grond van artikel 498 BW (oud) gesteld dat publicatie van het vonnis of arrest waarmee curatele verleend werd openbaar gemaakt werd door plaatsing in 'de officiële dagbladen' alsook 'in een nieuwspapier der provincie' indien deze bestond.[2]

Bij de overgang naar het nieuw BW werd expliciet besproken of deze publicatievoorschriften nog wel voldeden. Zo werd voorgesteld: 'Zou het geen aanbeveling verdienen een aantekening op iemands persoonskaart in het bevolkingsregister te plaatsen, opdat derden op eenvoudige wijze kunnen nagaan of iemand onder curatele is gesteld?'.[3] Dit voorstel werd afgewezen, omdat de 'nadelen van een dergelijke aantekening, die de betrokken persoon zijn gehele leven zou blijven volgen zwaarder [wegen] dan het voordeel van een dergelijke maatregel'.[4]

[1] Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich wel al eens uitgelaten over de gegevensverwerkingen door een curator. Zie daarvoor HvJ EU 11 juli 2024, C-461/22 (*MK (Curateur professionnel)*). Het ging hier vrijwel alleen om de vraag of de curator de verwerkingsverantwoordelijke was.

[2] De volledige tekst las: 'Alle vonnissen of arresten, waarbij curatele verleend wordt, zullen van wege de verzoekers, binnen de tien dagen, aan de wederpartij moeten beteekend en openbaar gemaakt worden, door derzelver plaatsing in de officiële dagbladen, mitsgaders in een nieuwspapier der provincie, indien hetzelve bestaat, alles op straffe van vergoeding van kosten, schaden en interessen, zoo daartoe gronden zijn'.

[3] Parl. Gesch. BW Boek 1 1962, p. 717 (nr. 2).

[4] Parl. Gesch. BW Boek 1 1962, p. 717 (nr. 3). De tekst luidde in 1958 daarom: 'Alle uitspraken waarbij een curatele wordt verleend of opgeheven dan wel provisionele bewindvoerder wordt benoemd, worden binnen tien dagen nadat zij kunnen worden ten uitvoer gelegd, vanwege de verzoekers in de Nederlandse Staatscourant benevens in twee door de rechter aan te wijzen dagbladen bekend gemaakt. In geval de verzoekers daarmede nalatig zijn, zijn zij hoofdelijk gehouden aan derden de daardoor veroorzaakte schade te vergoeden'.

In 1958 verscheen ook een artikel van Meursing in het *NJB*, waarin hij optekende dat familieleden van de curandus de publicatie in de dagbladen 'ten zeerste' betreuren.[5] Meursin stelde daarom voor deze eis te vervangen door voor te schrijven dat het vonnis wordt ingeschreven in een centraal register. Mede op basis daarvan is artikel 1:391 BW er uiteindelijk gekomen.[6] Artikel 1:391 BW las bij invoering:

> Ter griffie van de rechtbank te 's-Gravenhage berusten openbare registers, waarin aantekening wordt gehouden van rechtsfeiten die betrekking hebben op curatele. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke rechtsfeiten aangetekend worden en op welke wijze deze aantekening geschiedt.

De keuze voor het concentreren van de registratie bij de griffie van een rechtbank werd genomen mede gelet op 'het betrekkelijk geringe aantal gevallen, waarin curatele wordt uitgesproken', aldus de toelichting op het artikel.[7] De praktijk was dat rechterlijke beslissingen betreffende curatele door de griffie van de rechtbank die de beslissing heeft genomen worden ingeschreven in een eigen register. Een afschrift van die inschrijving werd dan vervolgens gestuurd naar de griffie van de rechtbank Den Haag.[8]

Er ontstond bij de invoering van Boek 1 BW nog wel enige discussie over de vraag of de publicatie in het openbare register (ter griffie van de rechtbank te 's-Gravenhage) eigenlijk niet al voldoende was. Kon met deze publicatie daarmee de publicatieplicht in de Staatscourant en twee door de rechter aan te wijzen dagbladen komen te vervallen, zoals Meursing ook betoogde? De commissie was vóór om deze te laten vervallen,[9] de regering niet.[10] Het openbare register zou volgens de minister de publicatie in de Staatscourant en in twee dagbladen niet kunnen vervangen:

> De omstandigheid dat de ondercuratelestelling wordt opgenomen in een openbaar register acht de ondergetekende niet toereikend. Noch het publiek, noch bij voorbeeld ook het notariaat zal er toe overgaan telkenmale in het register na te gaan of wellicht een partij bij een voorgenomen rechtshandeling onder curatele is gesteld. Het register kan niet meer doen dan degenen die aanleiding hebben een ondercuratelestelling te vermoeden, gelegenheid te bieden dit te verifiëren. Wil men enerzijds de bescherming van de belangen van de onder curatele gestelde effectief laten blijven, anderzijds de mogelijkheid beperken dat het maatschappelijk verkeer door volstrekt onvoorzienbare verrassingen wordt gedupeerd, dan dient enig werkelijk publiciteitsvereiste te worden

[5] Meursing, *NJB* 1958, p. 847.
[6] Parl. Gesch. BW Inv. Boek 1 1969, p. 1422 (nr. 4-5).
[7] Parl. Gesch. BW Inv. Boek 1 1969, p. 1423 (nr. 5), het aantal ondercuratelegestelden in die tijd is niet bekend.
[8] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 16.
[9] Parl. Gesch. BW Inv. Boek 1 1969, p. 1422 (nr. 4).
[10] Parl. Gesch. BW Inv. Boek 1 1969, p. 1422 (nr. 5).

> gehandhaafd, ook al kan dit door de betrokkene en zijn familie als onaangenaam worden ondervonden.[11]

Op dat standpunt kwam wel enige kritiek,[12] maar tot een wijziging kwam het pas in 2014. De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap ging toen in werking.[13] Per 1 januari 2014 werd de wet gewijzigd en hoewel de publicatie in de Staatscourant werd gehandhaafd, kwam de bekendmaking via publicatie in twee dagbladen te vervallen. De reden hiervoor was dat deze bekendmaking 'tamelijk kostbaar [is] en draagt, mede gelet op het curateleregister, niet meer wezenlijk bij aan bekendheid van derden met de curatele'.[14]

Daarnaast werd er een grote wijziging doorgevoerd in artikel 1:391 BW; het openbare register werd weggehaald bij de rechtbank 's-Gravenhage en zou worden gehouden door een bij amvb aan te wijzen orgaan. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd al duidelijk dat dit de Raad voor de rechtspraak zou worden.[15] De griffie van iedere rechtbank zou dan rechtstreeks de informatie voor het register aanleveren. Dit zou sneller gaan en de kans op het maken van fouten verminderen, was aldus de teneur. Daarbij konden de gegevens vervolgens 'rechtstreeks en zonder vertraging en menselijke tussenkomst worden gepubliceerd middels internet wat de rechtsbescherming voor derden ten goede komt'.[16] Voordeel was ook dat kon worden aangesloten bij het ontwikkelde centraal ontsloten landelijk gezagsregister, waarmee een efficiëntieslag gemaakt kon worden en ook de datakwaliteit ten goede zou komen.[17]

13.1.2 (Beschermings)bewind

Een zeer belangrijke wijziging die inging op 1 januari 2014 was dat vanaf dat moment ook de instelling, verlenging en opheffing van een beschermingsbewind kon of zelfs

[11] Parl. Gesch. BW Inv. Boek 1 1969, p. 1422 (nr. 5).
[12] A.L. Croes, 'Enkele aspecten van publiciteit en derdenbescherming in boek 1 BW', *WPNR 1975*, afl. 5326, p. 805-806. 'Ook in het geval van curatele lijkt het mij twijfelachtig, dat een kranten publikatie derden zou beschermen tegen het verrassingseffekt van de rechterlijke uitspraak. De blijvend toegankelijke informatie, die een register verstrekt, wint het naar mijn mening tegenover de enkele publikatie in een krant, die ik een dag oversla of waarin ik nooit lees, omdat ik op een ander dagblad ben geabonneerd. Het raadplegen van registers mag in de praktijk enigszins op een fictie neerkomen, de gedachte, dat van een eenmalige publikatie tussen de gemengde berichten in een krant een waarschuwing uitgaat, die derden tegen verrassingen behoedt, lijkt mij irreëel. Het zou neerkomen op het meten met twee maten, indien men de publikatie genoemd in art. 390 lid 1 onontbeerlijk acht uit oogpunt van derdenbescherming, maar van de andere kant iedere derde die subjectief te goeder trouw is, zou beschermen, omdat de voorgeschreven publikatievorm zo weinig effectief is.'
[13] *Stb.* 2013, 414 en *Stb.* 2013, 435.
[14] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 28. Dit schrappen leverde naar verwachting 'jaarlijks een besparing op van € 200 000 voor burgers en € 200 000 voor bedrijven'. *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 3, p. 16.
[15] *Kamerstukken II* 2023/13, 33054, nr. 8, p. 10. Zie Besluit aanwijzing Raad voor de rechtspraak als orgaan dat curatele- en bewindregister houdt, *Stb.* 2013, 588.
[16] Raad voor de rechtspraak 5 oktober 2022, *Adviesaanvraag curatele- en* bewindregister, UIT 5966 S&O/KA, p. 2.
[17] Raad voor de rechtspraak 5 oktober 2022, *Adviesaanvraag curatele- en* bewindregister, UIT 5966 S&O/KA, p. 2.

moest worden ingeschreven. Het gaat om het bewind wegens verkwisting[18] dan wel het hebben van problematische schulden,[19] en van een bewind wegens geestelijke of lichamelijke toestand slechts voor zover de rechter dat heeft bepaald.[20] Wat betreft deze laatste kan op grond van art. 1:436 lid 3 BW de kantonrechter – op verzoek van iemand die daartoe gerechtigd is of ambtshalve – beslissen dat een beschikking tot onderbewindstelling wegens een dergelijke toestand moet worden ingeschreven. Het moet dan wel gaan om een bewind waarin alle goederen vallen of zullen vallen.[21] Uit een evaluatie van de wet blijkt dat het bij dergelijke bewinden wegens geestelijke of lichamelijke toestand met name gaat om personen die 'nog volledig in het maatschappelijk verkeer meedraaien, maar ook gemakkelijk beïnvloedbaar zijn'.[22]

Van belang te weten bij een beschermingsbewind is dat, in tegenstelling tot een ondercuratelegestelde, de onderbewindgestelde handelingsbekwaam en handelingsbevoegd blijft inzake niet-vermogensrechtelijke aangelegenheden.[23]

De publicatie van de verschillende vormen van bewind werd niet met open armen ontvangen. Dertig jaar daarvoor was namelijk bij de invoering van deze vormen van bewind in 1982 expliciet overwogen dat publicatie achterwege zou blijven.

De achtergrond van de onderbewindstelling was dat er behoefte bestond aan een regeling die minder verregaand was dan het middel van de curatelestelling. De vraag of het mogelijk zou moeten worden om de onderbewindstelling, in bepaalde gevallen, te publiceren in een register in te richten bij de griffie, werd door de regering afgewezen.[24] De minister kwam tot de conclusie dat tegen publicatie van het bewind 'ernstige bezwaren zouden bestaan, ja dat een van de grootste bezwaren tegen de curatele nu juist in het daarvoor geldende publikatievoorschrift gelegen is'.[25] Het wegnemen van die plicht was een van de redenen dat de regeling tevens steun kreeg in brede zin, ook van de belanghebbende organisaties. Dit leek evenzeer te gelden voor het voorstel van de VVD-fractie destijds om de toegankelijkheid van het register te beperken tot belanghebbenden die dan een afschrift bij de griffie zouden kunnen krijgen. In dat geval zou de 'openbaarheid toch beperkt [blijven] tot een kleine groep van belanghebbenden' en dat zou toch niet bezwaarlijk zijn.[26] Echter, ook daar had de minister geen oren naar; de bezwaren die werden geuit inzake publicatie in de

[18] Dit was voor de wetswijziging een grond voor curatele, niet bewind.
[19] Art. 1:391 lid 1 onder 2) BW.
[20] Art. 1:391 lid 1 onder 3) BW.
[21] Zie ook Van Es, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, afl. 7064, p. 477.
[22] Davelaar, Tissing & Waal 2018, p. 17.
[23] Zie ook Asser/De Boer, Kolkman & Salomons 1-I 2020/691.
[24] *Kamerstukken II* 1979/80, 15350, nr. 5, p. 18.
[25] *Kamerstukken II* 1979/80, 15350, nr. 5, p. 18.
[26] *Kamerstukken II* 1979/80, 15350, nr. 7, p. 9.

dagbladen golden net zo goed inzake het houden van een openbaar register.[27] Oftewel, de registers zouden niet openbaar worden.

In 2014 is het denken hierover dus 180 graden gedraaid. Het uitgangspunt is uiteindelijk geworden dat de publicatie van twee soorten bewind standaard openbaar zouden worden. De onderbouwing daartoe was echter in het conceptwetsvoorstel onvoldoende volgens de Raad van State, die ook wees op de parlementaire geschiedenis:[28]

> De argumentatie in de toelichting voor de nieuwe vormen van onderbewindstelling en de publicatie ervan is summier. Gesteld wordt dat daardoor de rechthebbende beter wordt beschermd. Die bescherming weegt zwaarder dan de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de publicatie van het bewind. Voorts zou publicatie de effectiviteit van de maatregel ten goede komen. Een meer klemmende motivering voor een zo ingrijpende aanpassing van de maatregel van onderbewindstelling, die voorts diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, is vereist. De Afdeling merkt op dat de NVvR erop heeft gewezen dat de proportionaliteit van de publicatie slechts door de omstandigheden van het geval wordt bepaald. Dit betekent dat een verplichte publicatie niet aan de orde kan zijn, maar dat per geval beoordeeld moet worden of de betere bescherming van de betrokkene die de publicatie meebrengt, opweegt tegen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Daarbij komt dat juist de publicatie van de curatele er destijds toe heeft geleid dat ondercuratelestellingen niet werden verzocht. Hetzelfde effect kan nu weer gaan optreden. Daarmee wordt het tegendeel bereikt van wat is beoogd. De Afdeling adviseert daarom af te zien van de verplichte publicatie van de nieuwe vormen van onderbewindstellingen wegens verkwisting of het hebben van «problematische schulden», maar deze te laten afhangen van een gemotiveerd verzoek daartoe, waarop de rechter met inachtneming van de omstandigheden van het geval beslist.

De staatssecretaris stelde echter dat publicatie maar 'slechts één van de redenen was' die er in 1982 toe had geleid dat ondercuratelestellingen niet werden verzocht.[29] De minister stelde juist: 'Doordat er geen publicatie plaatsvindt is niet algemeen bekend dat de goederen van een rechthebbende onder bewind zijn gesteld. Dat betekent dat degene bij wie de rechthebbende, ondanks het bewind, een auto heeft gekocht, in beginsel nakoming van de overeenkomst en daarmee betaling van de koopsom kan vorderen'.[30] De publicatie kan *juist* ertoe leiden dat de onderbewindgestelde beter beschermd is tegen de schuldeiser, op gelijke wijze als ware hij onder curatele gesteld,

[27] *Kamerstukken II* 1979/80, 15350, nr. 8, p. 6.
[28] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 4, p. 2-3.
[29] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 4, p. 3 verwijzend naar *Kamerstukken II* 1978/79, 15350, nr. 3, p. 10.
[30] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 4, p. 3

zonder alles wat daarmee gepaard gaat, aldus de minister.[31] Vervolgens geeft de staatssecretaris duidelijk aan:[32]

> De bescherming van de rechthebbende jegens schuldeisers weegt naar mijn mening zwaarder dan de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de publicatie van het bewind. Aantekening van dergelijke onderbewindstellingen in het register kan eraan bijdragen dat de schuldensituatie van de rechthebbende in kwestie niet verergert. Zo is voor rechthebbenden, bewindvoerders en schuldeisers duidelijk waar men, in geval van onderbewindstelling wegens problematische schulden, aan toe is. Rechthebbenden die niet willen dat de onderbewindstelling voor derden kenbaar is, staat het vrij om onderbewindstelling wegens lichamelijke of geestelijke toestand te verzoeken. In dat geval wordt het aan de kantonrechter overgelaten om te beslissen of aantekening in de registers noodzakelijk is.

Op deze laatste twee zinnen is later nog teruggekomen, en werd gesteld dat deze formulering 'niet helemaal gelukkig was'. De staatssecretaris stelde: '[i]ndien er niet langer een gevaar bestaat dat de rechthebbende nieuwe schulden aangaat, kan de rechthebbende verzoeken om het bewind te beëindigen of om bewind in te stellen wegens een lichamelijke of geestelijke toestand. Met het einde van het bewind vervalt de verplichte aantekening in het register'.[33] Met andere woorden, het is dus niet zo dat de rechthebbende die niet wil dat de onderbewindstelling voor derden kenbaar is, ofwel in het openbare register wordt geregistreerd, het vrij staat om onderbewind-stelling wegens lichamelijke of geestelijke toestand te verzoeken.

Oftewel, het meerderjarigenbewind werd ook inschrijfbaar in het register en was ook te vinden in het openbare register.[34]

Soort	Inschrijving en daarmee openbaarheid vereist of optioneel?	Is het CCBR volledig?
Ondercuratelestelling	Vereist	Vanaf 1996[1]
Meerderjarigenbewind wegens verkwisting	Vereist	Vanaf 1 januari 2014
Meerderjarigenbewind wegens problematische schulden	Vereist	Vanaf 1 januari 2014
Meerderjarigenbewind wegens lichamelijke of geestelijke toestand	Optioneel	Nee, ook niet vanaf 1 januari 2014

[1] 'Centraal curatele- en bewindregister', https://ccbr.rechtspraak.nl/#!/.

[31] 'De voorgestelde maatregel van beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden moet dan ook niet zozeer worden beschouwd als een "verzwaring" van de onderbewindstelling, maar veeleer als een "verlichting" van de huidige curatele wegens verkwisting', *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 4, p. 3.
[32] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 4, p. 4.
[33] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 15.
[34] Van Es, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 7064. Zie ook *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 054, nr. 6, p. 13-15.

Er is geen overgangsrecht bepaald voor de inschrijving van bewinden van voor 2014, daarom wordt uitgegaan van de onmiddellijke werking van deze wetswijziging vanaf 2014.[35]

13.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

Het CCBR is op verschillende wijzen te raadplegen:

1. via de website
2. via de Webservice

De persoonsgegevens die openbaar worden gemaakt via de website en de Webservice verschillen niet van elkaar.

13.2.1 Zoeken via de website

Het CCBR is te raadplegen via <https://ccbr.rechtspraak.nl/#!/>. Hier is het mogelijk om te zoeken, maar is wel vereist dat men de achternaam (zonder voorvoegsels) én volledige geboortedatum van de ondercuratelegestelde of onderbewindgestelde invoert. Het is niet mogelijk om te zoeken op een van de twee kenmerken. Voorvoegel(s) kunnen ook worden opgevoerd om zo nader te kunnen specificeren om wie het gaat, maar dat is niet een vereist veld. Het is niet nodig dat degene die informatie wil verkrijgen nog andere informatie heeft. Ook wordt niet bijgehouden wie de gegevens opvraagt. Voorts zijn er geen kosten verbonden aan het raadplegen van het CCBR via de website.

Bij het zoeken worden zogenoemde verificatievragen gesteld. Op de website wordt aangegeven dat de reden voor het vragen van zowel achternaam in combinatie met geboortedatum is gelegen in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Er was bij de invoering nog overwogen om als zoeksleutel ook de geboorte*plaats* toe te voegen, om zo persoonsverwisselingen zoveel mogelijk tegen te gaan. Hiervan is afgezien, mede op advies van de Raad voor de rechtspraak en indirect het College bescherming persoonsgegevens.[36] Er is gekozen om enkel naam en geboortedatum als verplichte zoekingangen in te stellen.[37] In de praktijk wordt deze beperking ook als een hindernis ervaren.[38] Met name voor belangrijke schuldeisers (zoals de Belastingdienst, grotere webwinkels en het CJIB) is het 'minder aantrekkelijk' om ook

[35] Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7696, r.o. 3.5.
[36] *Kamerstukken II* 2012/13, 33054, nr. 8, p. 10. Raad voor de rechtspraak 5 oktober 2022, *Adviesaanvraag curatele- en bewindregister*, UIT 5966 S&O / KA, p. 3, verwijzend naar een brief van het CBP van 11 december 2003 aan de Raad uitgebracht over het tot dan toe geldende curatele register.
[37] Waarbij bij de naam een 'fuzzy search' is toegestaan, waarbij het register data genereert bij een foutmarge van één letter verschil in de naam, zoals voorgesteld door het CBP.
[38] Davelaar, Tissing & Waal 2018, p. 16-17.

daadwerkelijk het CCBR te doorzoeken, omdat dit niet kan voor groepen en op basis van BSN, blijkt uit onderzoek uit 2018.[39]

Bij het zoeken op naam is het niet noodzakelijk dat men de *exacte* achternaam weet. Zo geeft de website ook aan dat:

Figuur 23. *Screenshot website: https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Hulp-bij-zoeken-CCBR.aspx*

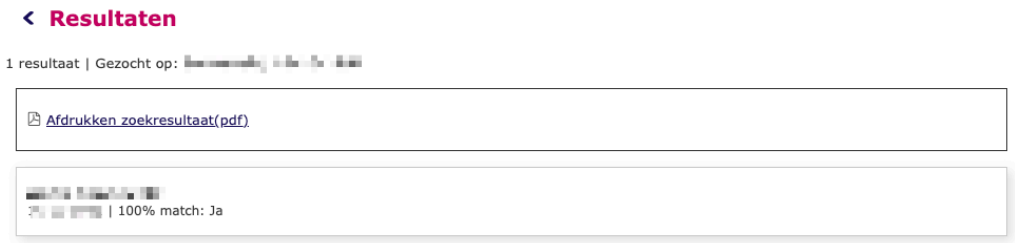
Voor de zoekmachine geldt:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoofdletters en kleine letters;
- Jokertekens als '?' of '*' worden niet geaccepteerd;
- Het is niet vereist dat 'diakritische tekens' als zodanig worden ingevuld ('é' kan worden ingevoerd als 'e', 'ç' als 'c', 'ï' als 'i'). Wanneer u dus 'Mohlmann' opgeeft als achternaam, zult u ook 'Möhlmann' vinden. Zoekt u op 'Möhlmann' dan vindt u ook 'Mohlmann'.
- Het voorvoegsel dient voluit geschreven te worden; afkortingen worden niet herkend.

Om resultaten te kunnen tonen in het geval van typefouten wordt ruimer gezocht dan de opgegeven achternaam. Het register geeft mogelijk meer resultaten dan de persoon waarop gezocht is. Dit ruimer zoeken is niet van toepassing op de velden 'voorvoegsel' en 'geboortedatum'.

Vervolgens wordt het resultaat getoond, en mochten er meerdere personen gedeeltelijk of geheel voldoen, dan wordt dit aangegeven met een percentuele score van 'match'. Wanneer bijvoorbeeld een 'Achternaa*n*' in plaats van 'Achternaa*m*' wordt gegeven, maar met de juiste geboortedatum, dan komt persoon met 'Achternaam' eveneens naar boven, ook al is er dus een letter verschil. In dat geval staat er dan dat de match niet 100% was, maar kan men wel doorklikken naar de persoon.

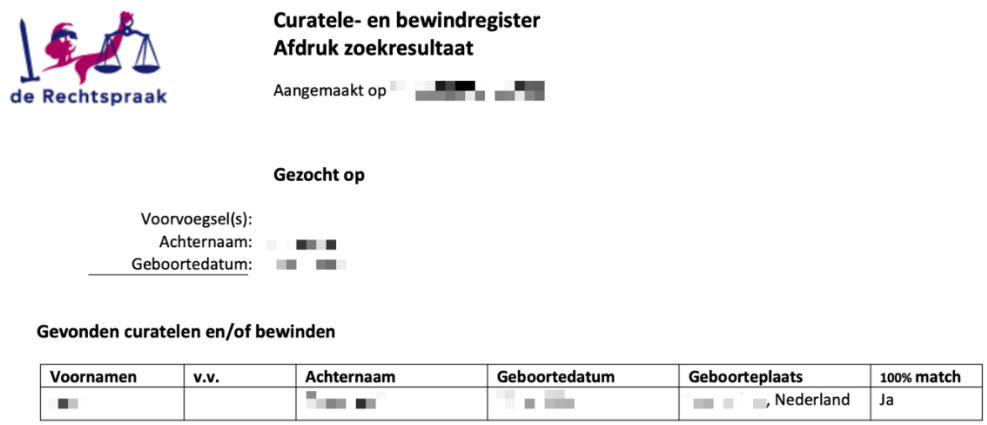
Figuur 24. *Voorbeeld resultaat wanneer iemand wordt gevonden in het register*



[39] Davelaar, Tissing & Waal 2018, p. 17. Dit is ook bevestigd in de eigen enquête van IVO rechtspraak onder de webservice-afnemers uit 2024; intern document, niet beschikbaar. Daar gaf evenwel de helft van de respondenten aan dat de zoekmogelijkheden voldoende waren. Een kwart van de respondenten wilde echter graag kunnen zoeken op BSN en nog een kwart op 'Meer persoonsgegevens zoals voorvoegsel en achternaam scheiden, woonplaats, voornaam, geboorteland en geboorteplaats, telefoonnummer, e-mailadres, woonadres, geslacht (voor tweelingen), naam partner'.

Hier zijn vervolgens twee mogelijkheden: de specifieke registerkaart van deze persoon kan worden opgevraagd (zie hierna) of men downloadt het zoekresultaat.

Figuur 25. *Afdruk zoekresultaat*



de Rechtspraak

Curatele- en bewindregister
Afdruk zoekresultaat

Aangemaakt op [redacted]

Gezocht op

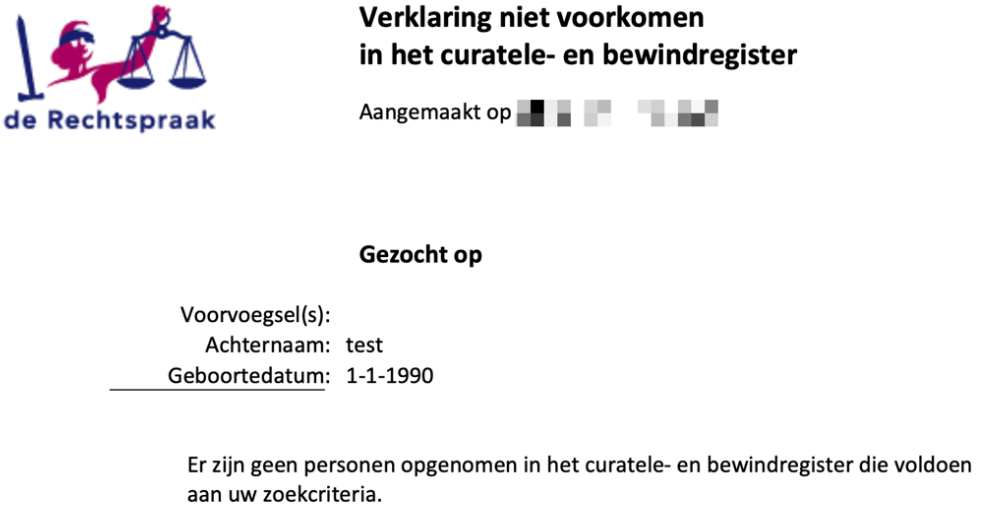
Voorvoegsel(s):
Achternaam: [redacted]
Geboortedatum: [redacted]

Gevonden curatelen en/of bewinden

Voornamen	v.v.	Achternaam	Geboortedatum	Geboorteplaats	100% match
[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted], Nederland	Ja

Het is ook mogelijk dat iemand *niet* voorkomt in het register. In dat geval is het mogelijk om een 'Verklaring niet voorkomen in het curatele- en bewindregister' op te vragen.

Figuur 26. *Verklaring niet voorkomen*



de Rechtspraak

Verklaring niet voorkomen
in het curatele- en bewindregister

Aangemaakt op [redacted]

Gezocht op

Voorvoegsel(s):
Achternaam: test
Geboortedatum: 1-1-1990

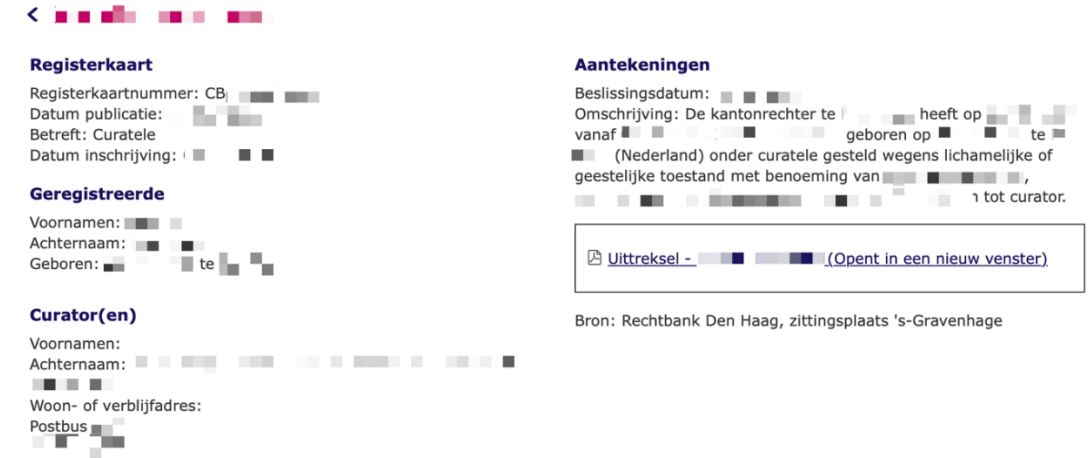
Er zijn geen personen opgenomen in het curatele- en bewindregister die voldoen aan uw zoekcriteria.

In beide gevallen wordt de afdruk vergezeld van een tweede pagina waarop een validatiecode staat waarmee de echtheid van het uittreksel kan worden aangetoond. Deze wordt ook gegenereerd bij de overige hierna te bespreken uittreksels.

De registerkaart van een specifieke onderbewindgestelde of ondercuratelegestelde kan ook worden opgevraagd. Dit levert vervolgens de volgende informatie op:

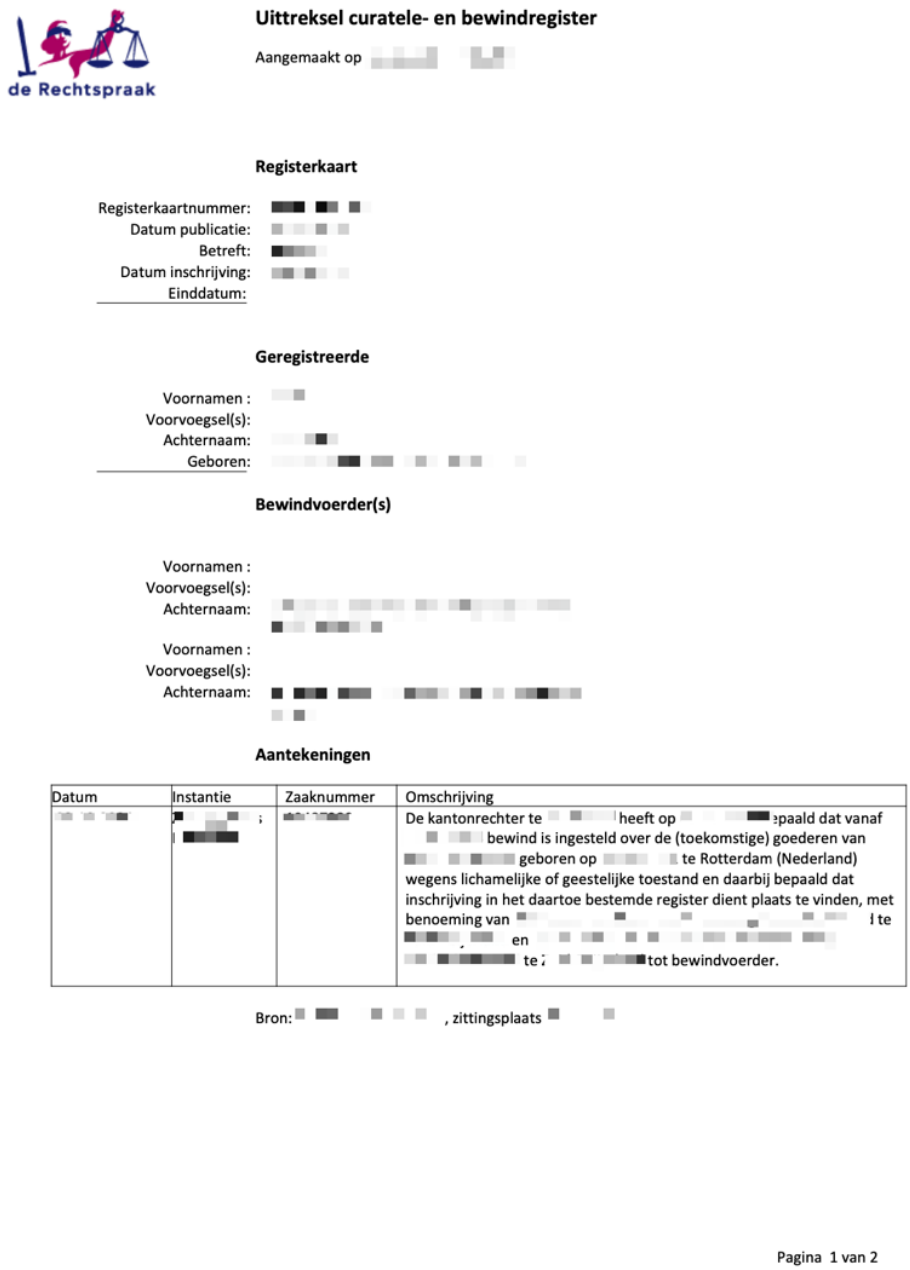
Figuur 27. *Voorbeeld Bewind*

Figuur 28. *Voorbeeld Curatele*



Een uittreksel is een pdf-formaat en ziet er ongeveer zo uit:

Figuur 29. *Uittreksel uit CCBR in pdf-formaat*



de Rechtspraak

Uittreksel curatele- en bewindregister

Aangemaakt op

Registerkaart

Registerkaartnummer:
Datum publicatie:
Betreft:
Datum inschrijving:
Einddatum:

Geregistreerde

Voornamen :
Voorvoegsel(s):
Achternaam:
Geboren:

Bewindvoerder(s)

Voornamen :
Voorvoegsel(s):
Achternaam:

Voornamen :
Voorvoegsel(s):
Achternaam:

Aantekeningen

Datum	Instantie	Zaaknummer	Omschrijving
			De kantonrechter te heeft op paald dat vanaf bewind is ingesteld over de (toekomstige) goederen van geboren op te Rotterdam (Nederland) wegens lichamelijke of geestelijke toestand en daarbij bepaald dat inschrijving in het daartoe bestemde register dient plaats te vinden, met benoeming van te en te tot bewindvoerder.

Bron: , zittingsplaats

Pagina 1 van 2

Op het uittreksel staat dezelfde informatie, met aangevuld ook het zaaksnummer van de beslissing.

13.2.2 Zoeken via de Webservice

Naast het zoeken via de website biedt de Raad voor de rechtspraak het raadplegen van het CCBR aan via de Webservice.[40] Hiervoor moet wel vooraf een kosteloos abonnement worden afgesloten. Dit abonnement wordt pas afgesloten nadat de beoogd afnemer akkoord gaat met de voorwaarden voor gebruik van het CCBR.[41] Deze voorwaarden zijn eerst voorgelegd aan het CBP, dat daarmee akkoord is gegaan.[42] In het bijzonder was het CBP blij met artikel 2 lid 1 Overeenkomst inzake de doelbinding. De afnemer verbindt zich via het accepteren van de voorwaarden eraan dat het gebruik van de gegevens door of vanwege de afnemer geschiedt 'met in achtneming van de wettelijke bepalingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een verwerking voor een ander doel dan het (doen) informeren van deelnemers aan het handelsverkeer over de ondercuratelestelling of onderbewindstelling is onrechtmatig'.[43] Ook moeten de gegevens na beëindiging van de ondercuratelestelling binnen zes maanden worden vernietigd, hiervan kan alleen worden afgeweken indien een publiekrechtelijke taak een langere bewaartermijn vereist.[44] Het verdient evenwel aanbeveling deze termijn te verkorten, gelet op een uitspraak van het Hof van Justitie uit 2023.[45] Of de afnemer zich aan deze vereisten houdt, wordt niet door de Raad voor de rechtspraak gecontroleerd op enigerlei wijze.[46] Wél wordt bijgehouden of een afnemer niet bovenmatig veel verzoeken om informatie doet.[47]

Het is mogelijk om op twee verschillende manieren de Webservice te benaderen. Er kan worden gezocht op achternaam,[48] geboortedatum en de token[49] (de zoekfunctie), of er kan een specifieke registerkaart worden opgevraagd waar de informatie met betrekking tot een persoon in het register wordt weergegeven.

Wanneer een specifieke registerkaart wordt opgevraagd (direct, of via de zoekfunctie) wordt het volgende weergegeven. NB. Het gaat hier om een weergave op een voor

[40] Er wordt een .NET-versie bijgeleverd, de SOAP webservice is wel enigszins verouderd. Een SOAP-webservice is een protocol voor het uitwisselen van gegevens tussen applicaties via het internet. Het gebruikt XML om berichten te formatteren en kan werken over verschillende transportprotocollen zoals HTTP. Het wordt vooralsnog niet aangeboden via een REST API.
[41] 'Voorwaarden voor het gebruik', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Voorwaarden-voor-gebruik-CCBR.aspx.
[42] College bescherming persoonsgegevens, 22 maart 2007, *Dataleveranties gerechtelijke uitspraken*, z2006-01530.
[43] 'Voorwaarden voor het gebruik', www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Voorwaarden-voor-gebruik-CCBR.aspx.
[44] Artikel 2 lid 3 Overeenkomst.
[45] HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22 (*SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette)*).
[46] Interview met beheerder CCBR, 12 september 2024.
[47] Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CCBR, 5 november 2024.
[48] Hierbij gelden dezelfde eisen die aan de naam worden gesteld als bij het zoeken op achternaam via de website. Oftewel, typfouten kunnen worden gemaakt, maar niet meer dan één.
[49] Een autorisatiewijze, waarmee kan worden aangetoond dat de server wordt aangesproken door iemand die daartoe bevoegd is.

mensen te begrijpen wijze. Men krijgt via de Webservice namelijk een XML-response, oftewel in antwoord in een XML-bestand.[50]

Categorie	Details
Algemene informatie	
Tijdstempel	
Aangemaakt	30 mei 2018 om 08:04:33 UTC
Verloopt	30 mei 2018 om 08:09:33 UTC
Beslissing	
Beslissingscode	-102
Beslissingstekst	"De kantonrechter te Lutjebroek…"
Beslissingsdatum	14 juli 2013
Geldigheid	
Begindatum	31 juli 2013
Einddatum	Niet gespecificeerd
Zaakreferentie	
Zaakidentificatiecode	0000000
Rechtbanklocatie	Lutjebroek
Geregistreerde	
Naam	Jan Jansen
Geboortegegevens	
Geboortedatum	1 april 1991
Geboorteplaats	Lutjebroek
Juridische grond	Code 02
Beherende instantie	Rechtbank Noord-Holland, zittingsplaats Lutjebroek
Adresgegevens	
Adres	
Naam openbare ruimte	Postbus
Huisnummer	00000
Postcode	1234 ZZ
Woonplaats	Lutjebroek

[50] XML staat voor Extensible Markup Language en is een opmaaktaal waarmee in platte tekst gegevens in gestructureerde vorm weergegeven kunnen worden. Zie uitgebreider hierover de technische documentatie behorende bij de Webservice. Deze weergave is gebaseerd op de voorbeelden daar bijgevoegd, zie map 'Berichten' bij de Technische Documentatie.

13.2.3 Persoonsgegevens geopenbaard

Wanneer we kijken naar de verschillende wijzen van raadplegen, via de website en de Webservice, kan kort gezegd de volgende tabel worden opgemaakt van de (persoons)-gegevens die geopenbaard worden.

Registerkaart	
Registerkaartnummer	Een (leesbaar) nummer waarmee de curatele of het bewind in kan worden aangeduid, beginnend met 'CB' of 'BM'. CB staat voor Curatele bewind en BM staat voor Bewind meerderjarigen.
Datum publicatie	
Betreft (de grond)	Een code die aangeeft op welke grond de curatele of bewind is ingesteld. Voor curatele kan dit zijn; wegens geestelijke stoornis (GS), of wegens drank/ drugsmisbruik (DD) voor bewind kan dit zijn wegens verkwisting of problematische schulden (VP) of wegens lichamelijke of geestelijke omstandigheden (LG). Het kan ook niet aanwezig zijn, dan wordt (AF) weergegeven voor afwezig.[1]
Ingangsdatum	Datum waarop curatele of bewind ingaat en (waar van toepassing) eindigt.
Geregistreerde	
Volledige voorna(a)m(en)	
Voorvoegsel(s)	
Achternaam	De registraties vinden plaats op eigen naam. De naam van een eventuele geregistreerd- of huwelijkspartner wordt niet vermeld.
Geboren	Geboortedatum en -plaats.
Curator(en) / bewindvoerder	Afhankelijk van het soort maatregel is er een curator (bij ondercuratelestelling) of bewindvoerder (bij onderbewindstelling).
Voorna(a)m(en)	
Voorvoegsel(s)	
Achternaam	
Woon- of verblijfadres	Dit kan ook een postadres of antwoordadres zijn, of vestigingsadres wanneer het gaat om een rechtspersoon. Hier kan het land worden genoemd wanneer dit niet Nederland is.
Aantekeningen	
Beslissingsdatum	Hier wordt ook de instantie die uitspraak deed vermeld, via het uittreksel wordt eveneens het zaaknummer geopenbaard.
Omschrijving	Hier volgt een korte samenvatting van de beslissing.
Link uittreksel	Zodat het uittreksel als PDF gedownload kan worden. Hierop staat ook het zaaknummer.

[1] Zie Technische documentatie CCBR Webservice, p. 10.

13.2.4 Kwalificatie van de gegevens

Het gaat hier ontegenzeggelijk om het openbaar maken van persoonsgegevens. In het kader van de evenredigheid van de openbaarheid is het van belang dat de aard van de gegevens wordt bepaald. In de meeste gevallen gaat het om 'gewone' persoonsgegevens. Dit is evenwel anders voor sommige registraties. Bij de publicatie wordt ook de 'grond' van de curatele en het bewind aangegeven. Zoals aangegeven kan het gaan om:

- curatele wegens geestelijke stoornis
- curatele wegens drank- of drugsmisbruik
- bewind wegens verkwisting of problematische schulden
- bewind wegens lichamelijke of geestelijke omstandigheden

Zowel op de registerkaart als het uittreksel worden niet specifiek in de aantekening nadere details gegeven omtrent de specifieke kenmerken van de grond, noch de ernst daarvan.

Desalniettemin is het gegeven dat iemand onder curatele is gesteld, ongeacht de grond, in ieder geval volgens de Autoriteit Persoonsgegevens een bijzonder persoonsgegeven in de zin van art. 9, eerste lid, van de AVG.[51] Curatele wordt immers opgelegd als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel gewoonte van drank- of drugsmisbruik.[52] Dit betekent volgens de Autoriteit Persoonsgegevens dat het hier gaat om een gegeven betreffende gezondheid ex art. 4 punt 15) AVG en daarmee een bijzonder persoonsgegeven.[53]

Voor het bewind op grond van verkwisting of problematische schulden is bij gebrek aan nadere details niet op voorhand aan te geven dat het gaat om de openbaarmaking van een bijzonder persoonsgegeven. Bij het bewind wegens lichamelijke of geestelijke omstandigheden ligt dit wel in de rede.[54]

[51] Autoriteit Persoonsgegevens, 18 juni 2019, *Advies over het concept voor het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, z2019-13658, p. 4.
[52] Artikel 1:378 lid 1 BW.
[53] Artikel 9, eerste lid, AVG leest: 'Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden'.
[54] Naar analogie HvJ EU 4 juli 2023, C-252/21 punten 69-73 (*Meta Platforms and Others (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)*).

13.3 Grondslag voor openbaarheid

De grondslag voor de openbaarheid vloeit voort uit artikel 1:391 eerste en tweede lid BW, waarin staat:

> **1.** Door een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen orgaan wordt een openbaar register gehouden, waarin rechtsfeiten worden aangetekend die betrekking hebben op curatele en op bewind als bedoeld in titel 19. In het register worden, voor iedere curatele en ieder in te schrijven bewind afzonderlijk, met vermelding van de dagtekening, ingeschreven:
>
> 1° de naam en geboortedatum van de onder curatele gestelde en de rechthebbende;
>
> 2° een uittreksel van de rechterlijke beslissingen, waarbij de curatele of het bewind wegens verkwisting dan wel het hebben van problematische schulden wordt ingesteld, verlengd of opgeheven;
>
> 3° een uittreksel van de rechterlijke beslissingen, waarbij, voor zover de rechter zulks overeenkomstig artikel 436, derde lid, derde volzin, heeft bepaald, het bewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand wordt ingesteld, verlengd of opgeheven;
>
> 4° de grond waarop de curatele is ingesteld;
>
> 5° voor zover van toepassing, de datum waarop de curatele of het bewind eindigt;
>
> 6° een uittreksel van de rechterlijke beslissingen, waarbij een curator of bewindvoerder wordt benoemd, geschorst of ontslagen;
>
> 7° de naam en woonplaats van de curator of curatoren en de bewindvoerder of bewindvoerders en de taakverdeling, voor zover de rechter deze heeft vastgesteld.
>
> **2.** Een ieder heeft kosteloze inzage in het register en kan tegen betaling een uittreksel daaruit verkrijgen, met inachtneming van het bij of krachtens de Wet griffierechten burgerlijke zaken bepaalde.[55]

Dit betekent dat zeer specifiek is aangegeven wat er in het openbare register geraadpleegd kan worden. Hoewel de grond van het bewind, anders dan de grond

[55] Het verkrijgen van een uittreksel via de website en Webservice geschiedt evenwel kosteloos op dit moment.

waarop de curatele is ingesteld, [56] niet expliciet wordt genoemd, blijkt dit wel uit het uittreksel van de rechterlijke beslissing waarbij het bewind is ingesteld (art. 1:391 lid 1 sub 2 en 3 BW). Het expliciet opnemen van de grond voor curatele is van belang, gelet op de gevolgen. 'Vanwege het verschil in rechtsgevolg tussen de curatele wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en de curatele wegens misbruik van drank of drugs acht ik het noodzakelijk dat de grond in het register wordt vermeld', aldus de staatssecretaris.[57] De in het register opgenomen informatie is afgestemd op de relevantie daarvan voor de raadplegers van het register.[58] Het gaat hier met name om uittreksels van de beslissingen tot instelling, verlenging of opheffing van de curatele of het bewind.[59] Ter Haar merkt voorts op dat enkele andere beslissingen ook worden opgenomen, gelijk het besluit curateleregister dat is ingetrokken. Het gaat dan om het benoemen van een provisioneel bewindvoerder,[60] benoemingen van een bijzondere curator en rechterlijke beslissingen waarbij een curatele wordt afgewezen, terwijl er eerder wel een provisioneel bewindvoerder was benoemd.[61]

Zo werden rechterlijke beslissingen betreffende curatele of bewind, bijvoorbeeld over machtigingen (zoals 'doorlopende zorgvolmachten', 'voorafgaande wilsverklaringen'[62] en over de rekening en verantwoording), niet ingeschreven, aangezien deze niet relevant zijn voor (potentiële) schuldeisers. Een machtiging geschiedt namelijk doorgaans voor een concrete rechtshandeling waarbij de wederpartij bekend is, aldus de toelichting.[63]

Artikel 1:391 BW vormt daarmee een goede bepaling waarin in formele wetgeving duidelijk naar voren komt wat wel en niet ingeschreven en vervolgens gepubliceerd kan worden in het CCBR. Het gaat hier om een limitatieve opsomming.[64]

Wanneer we deze bepaling leggen naast de hierboven gevonden persoonsgegevens in het CCBR, zien we het volgende:

[56] Art. 1:391 lid 1 sub 4 BW.
[57] *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 054, nr. 6, p. 17.
[58] *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 054, nr. 8, p. 10. "Voorts wordt de in het register in te schrijven informatie beperkt tot de informatie die relevant is voor de raadplegers van het register, waaronder (potentiële) schuldeisers en ambtenaren van de burgerlijke stand. Het gaat dan om de informatie of een persoon onder curatele is gesteld respectievelijk of zijn goederen onder bewind zijn gesteld en om de informatie over de curator of bewindvoerder van die persoon."
[59] *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 054, nr. 8, p. 10.
[60] Art. 1:380 BW. Het gaat hier om een tijdelijke noodmaatregel.
[61] Zie uitgebreid GS Personen- en familierecht, art. 1:391 BW, aant. 2 (Ter Haar).
[62] GS Personen- en familierecht, art. 1:391 BW, aant. 1 (Ter Haar).
[63] *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 054, nr. 8, p. 10.
[64] GS Personen- en familierecht, art. 1:391 BW, aant. 1 (Ter Haar).

Soort		Grondslag
Registerkaart		
Registerkaartnummer	Een (leesbaar) nummer waarmee de curatele of het bewind in kan worden aangeduid, beginnend met 'CB' of 'BM'. CB staat voor Curatele bewind en BM staat voor Bewind meerderjarigen.	
Datum publicatie		
Betreft (de grond)	Een code die aangeeft op welke grond de curatele of bewind is ingesteld. Voor curatele kan dit zijn; wegens geestelijke stoornis (GS), of wegens drank/drugsmisbruik (DD) voor bewind kan dit zijn wegens verkwisting of problematische schulden (VP) of wegens lichamelijke of geestelijke omstandigheden (LG). Het kan ook niet aanwezig zijn, dan wordt (AF) weergegeven voor afwezig.[1]	Art. 1:391 lid 1 sub 4 (curatele) jo 2 en 3 (bewind) BW
Ingangsdatum	Datum waarop curatele of bewind ingaat en (waar van toepassing) eindigt	Art. 1:391 lid 1 sub 2, 3 en 5 BW
Geregistreerde		
Volledige voorna(a)m(en)		Art. 1:391 lid 1 sub 1 BW
Voorvoegsel(s)		Art. 1:391 lid 1 sub 1 BW
Achternaam	De registraties vinden plaats op eigen naam. De naam van een eventuele geregistreerd- of huwelijkspartner wordt niet vermeld.	Art. 1:391 lid 1 sub 1 BW
Geboren	Geboortedatum en -plaats.	Geboortedatum: Art. 1:391 lid 1 sub 1 BW **Geboorteplaats: Geen grondslag gevonden**
Curator(en) / bewindvoerder	Afhankelijk van het soort maatregel is er een curator (bij onder-curatelestelling) of bewindvoerder (bij onderbewindstelling).	
Voorna(a)m(en)		Art. 1:391 lid 1 sub 7 BW
Voorvoegsel(s)		Art. 1:391 lid 1 sub 7 BW
Achternaam		Art. 1:391 lid 1 sub 7 BW
Woon- of verblijfadres	Dit kan ook een postadres of antwoordadres zijn, of vestigingsadres waar het gaat om een rechtspersoon. Hier kan het land worden genoemd wanneer dit niet Nederland is.	Art. 1:391 lid 1 sub 7 BW
Aantekeningen		
Beslissingsdatum	Hier wordt ook de instantie die uitspraak deed vermeld, via het uittreksel wordt eveneens het zaaknummer geopenbaard.	Art. 1:391 lid 1 sub 2, 3 en 5 BW
Omschrijving	Hier volgt een korte samenvatting van de beslissing.	Art. 1:391 lid 1 sub 2, 3 en 5 BW
Link uittreksel	Zodat het uittreksel als PDF gedownload kan worden. Hierop staat ook het zaaknummer.	Art. 1:391 lid 2 BW

[1] Zie Technische documentatie CCBR Webservice, p. 10.

Dit betekent dat voor alle geopenbaarde informatie een grondslag is, behalve voor het openbaar maken van de geboorteplaats van de ondercuratelegestelde of onderbewindgestelde.

De laatste wijziging aan art. 1:391 BW is geweest in 2014, dus het van toepassing worden van de AVG heeft geen wijzigingen in de wet opgeleverd.

Bij het uitbreiden van het curateleregister naar een curatele- en bewindregister in 2014 werd de staatssecretaris expliciet gevraagd naar het legitieme doel dat werd nagestreefd met het openbaar maken van de verschillende soorten bewind. Dit legitieme doel is immers op grond van artikel 8 lid 2 EVRM ook verplicht. De staatssecretaris antwoordde als volgt:[65]

> Ik meen dat het wetsvoorstel in het belang is van het economisch welzijn van het land. Nederland en haar inwoners zijn erbij gebaat dat de schuldenlast van personen die onvoldoende in staat zijn hun financiën te beheren, niet verder oploopt. De aantekening in het register beschermt niet alleen rechthebbenden tegen schuldeisers, maar stelt ook toekomstige schuldeisers in staat zich te informeren over de handelingsbekwaamheid en -bevoegdheid van de toekomstige schuldenaar. Bovendien kan het wetsvoorstel op deze wijze wanordelijkheden en strafbare feiten, waartoe problematische schulden aanleiding kunnen geven, tegengaan.

Het belang van het openbare register van bewind en curatele is daarmee ook gelegen in de gevolgen daaraan verbonden. Wanneer een derde een rechtshandeling heeft verricht met of jegens iemand waarvan het vermogen gedeeltelijk, of geheel, onder bewind staat, kan deze zich op bepaalde derdenbeschermingsbepalingen beroepen.[66] Met dien verstande dat de derde die niet het register heeft geraadpleegd, terwijl daaruit wel had kunnen worden gekend dat de wederpartij onder bewind stond, niet langer als 'te goeder trouw' derde is aan te merken. Dat zal een beroep op goedetrouwverkrijging belemmeren.[67] Inschrijving bewerkstelligt dat derden het bewind hadden behoren te kennen en ontneemt hen daardoor de goede trouw, vereist voor een beroep op de derdenbeschermingsbepaling van art. 1:439 lid 1 BW.[68] Het al dan

[65] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 14.

[66] Het is evenwel niet verplicht om het register te raadplegen om het juiste adres te achterhalen om bijvoorbeeld een exploot te betekenen aan de gedaagde, Gerechtshof Amsterdam 14 april 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI1012.

[67] Art. 1:439 lid 1 BW en ook art. 1:440 lid 1 BW. Zie uitgebreid over dit onderwerp Van Es, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, afl. 7064. Zie ook G.H. Lankhorst, 'Beschermingsbewindvoerder treedt op tegen schuldeiser die het beschermingsbewind had behoren te kennen', *JBN* 2019/13.

[68] Zie voor een geval waarin dit misging voor de wederpartij, Rechtbank Noord-Holland 31 maart 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:2681, r.o. 4.5: 'De rechtbank is van oordeel dat de inschrijving in het CCBR prevaleert – wat betreft de goede trouw van een derde en de regels van derdenbescherming – boven de niet-inschrijving in de andere registers, zoals het Kadaster. Dit volgt uit (de ratio van) het bepaalde in artikel 3:24 lid 2 onder b BW, welke bepaling – in verband met de inschrijving in een ander openbaar register (te weten: het CCBR) – aan derden de bescherming onthoudt'. Zie ook Rechtbank Noord-Holland 7 februari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:2749.

niet ontbreken van goede trouw is ook van belang voor de verhaalsmogelijkheden van een schuldeiser van de rechthebbende (art. 1:440 lid 1 BW).[69]

Van Es beschreef ook het belang van publicatie, met name wat er zou gebeuren wanneer publicatie van een bewind achterwege zou blijven, maar de derdewerkings-bepaling daar niet op zou worden aangepast:

> De derdenbescherming bij een niet-gepubliceerd bewind is zo omvangrijk dat de vermogensrechtelijke bescherming van een rechthebbende die nog feitelijk in staat is rechtshandelingen aan te gaan, een wassen neus zou zijn. […] Personen wier vermogen wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden onder bewind wordt gesteld, zijn bij uitstek personen die nog zeer wel feitelijk in staat zijn schulden in het leven te roepen. Effectieve bescherming zonder publiciteit is in dergelijke gevallen nooit mogelijk en het is daarom niet nodig per geval een afweging te maken waarbij alle omstandigheden van het geval worden betrokken.[70]

De staatssecretaris merkte iets soortgelijks op, en stelde dat als men het doel van de wetswijziging wil realiseren, namelijk 'het voorkómen dat de schuldenproblematiek verergert', dat dan publicatie van het bewind 'een vereiste' is. Door deze publicatie 'worden schuldeisers geacht op de hoogte te zijn van de onderbewindstelling en kan de schuldenproblematiek van de rechthebbende niet verergeren'.[71]

Dergelijke doelstellingen zijn daarmee te omschrijven als erkende doelstellingen van algemeen belang.[72] Het openbaar maken van het verlenen van de curatele of het schuldenbewind kan daar ook aan bijdragen; het biedt precies de mogelijkheid om als derde informatie te vergaren wat betreft de vraag of deze personen onder bewind of curatele staan. Hetzelfde geldt voor personen die onder bewind staan wegens lichamelijke of geestelijke toestand. In een dergelijk geval overweegt de rechter of openbaarheid in dit individuele geval aangewezen is.[73] Aantekening in het register is slechts dan op zijn plaats, wanneer er gegronde vrees bestaat dat de persoon onder bewind gesteld nieuwe schulden zal maken.[74]

Met betrekking tot de effectiviteit is in 2018 kwalitatief onderzoek gedaan onder kantonrechters, beroepsbewindvoerders, vrijwillige bewindvoerders en schuldhulp-verleners. Door de respondenten werd aangedragen dat publicatie in het CCBR

---

[69] Zie hierover ook expliciet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33054, nr. 6, p. 17. Zie over de vraag of ook de deurwaarder het register moet consulteren, Gerechtshof Amsterdam 14 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2967 en Rechtbank Amsterdam 25 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:2020.
[70] Van Es, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 7064, p. 478.
[71] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 15.
[72] Naar analogie van HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (*Manni*).
[73] Hierbij wordt ook de inmenging meegewogen die publicatie met zich meebrengt op de persoonlijke levens-sfeer van de betrokkene, zie Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7696.
[74] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 14. Zie voor een geval waarin het risico niet opweegt tegen de inperking op de persoonlijke levenssfeer, Rechtbank Amsterdam 25 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:2020.

destijds onvoldoende bescherming bood tegen het ontstaan van nieuwe schulden, waarvoor een drietal samenhangende redenen werden gegeven:

> Allereerst wordt vanuit deze respondenten aangedragen dat potentiële schuldeisers (te) weinig in het register kijken, waardoor de bewindvoerders alsnog te vaak te maken krijgen met nieuwe schuldeisers (jegens wie zij een beroep op vernietiging moeten doen). Verder is – voornamelijk door kantonrechters en beroepsbewindvoerders – naar voren gebracht dat de publicatieplicht niet kan verhoeden dat rechthebbenden toch nog hun 'gang kunnen gaan' en dat van verkopers redelijkerwijs ook niet altijd verwacht mag worden dat zij in het register kijken. Samenhangend met voorgaande is er vanuit deze respondenten op gewezen dat bewindvoerders dikwijls geen inspanningen plegen om – met een beroep op publicatie in het register – bepaalde aankopen/contracten teruggedraaid te krijgen. Enerzijds vanwege de inspanningen die dit vergt en anderzijds omdat het niet duidelijk is of, indien het tot een rechtszaak komt, de bewindvoerder in het gelijk gesteld gaat worden.[75]

De beoogde doelgroep voor het register zijn dus met name de (potentiële) schuldeisers van de curandus of rechthebbende (de persoon die onder bewind staat). Daarnaast blijkt uit de parlementaire documentatie dat ambtenaren van de burgerlijke stand eveneens het register raadplegen en het voor hen ook relevant is.[76] Dit zal dan beperkt zijn voor informatie betreffende personen die onder curatele zijn gesteld, en waarvan de gevolgen niet alleen vermogensrechtelijk zijn, maar algehele handelingsonbekwaamheid het resultaat is, oftewel dat *alle* rechtshandelingen daardoor worden geraakt. Dit geldt niet voor degenen onder bewind.

De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat het aantal bevragingen van het CCBR via de website in 2023 rond de 2,5 miljoen ligt en het aantal bevragingen via de Webservice op 43 miljoen in 2023. Deze 43 miljoen bevragingen worden gedaan door ongeveer 1637 afnemers.[77]

Midden 2024 heeft IVO rechtspraak een enquête uitgezet bij de afnemers van de Webservice van het CCBR, waaruit blijkt dat het notariaat en de mondzorg de twee grootste afnemers zijn. Daarnaast zijn de volgende categorieën van afnemers te onderscheiden: banken en verzekeraars, curatele/bewindvoerders, deurwaarders, juridische dienstverlening, kredietbeoordelaars, overheidsinstanties als UWV, VNG, AFM en de bredere categorie van 'zorg'. Er wordt voor de bevragingen via de website niet bijgehouden wie de afnemers zijn. Er kan dus enkel wat worden gezegd over afnemers via de Webservice. Dit zijn veelal de 'grootverbruikers'.

De redenen voor het raadplegen van het CCBR worden omschreven als: controleren van handelingsbevoegdheid; juiste persoon aanschrijven; moet een bewindvoerder/

[75] Davelaar, Tissing & Waal 2018, p. 16.
[76] *Kamerstukken II* 2012/13, 33054, nr. 8, p. 10.
[77] Aantal afnemers ingeschreven op de webservice, 8 mei 2024.

curator toestemming gevraagd worden; wettelijke plicht tot controleren; beschermen kwetsbare personen tegen kansspeluitgaven en voorkomen van betalingsproblemen. Het gaat hier dus met name om te kunnen controleren of contact met de persoon zelf of een bewindvoerder/curator moet worden opgenomen en om bescherming van de curandus/rechthebbende.

De informatie die als relevant wordt aangemerkt door de respondenten is dan ook de vraag of iemand daadwerkelijk onder bewind staat of onder curatele is gesteld; wie de bewindvoerder/curator is en wanneer de start of het einde van de maatregel is. Minder relevant wordt geacht het soort maatregel en het minst interessant zijn de historische gegevens.

De uitkomsten van de enquête sluiten aan bij de doelstellingen van het CCBR en de reden van het openbaar maken daarvan. Helaas is niet bekend wie en met welke reden(en)het CCBR via de website raadpleegt.

13.4 Evenredigheid van de openbaarheid

Teneinde de evenredigheid van de openbaarheid van het CCBR te beoordelen, moet worden gekeken naar de vraag of openbaarheid noodzakelijk is in het licht van de doelstellingen van algemeen belang. Dit betekent dat moet worden gekeken of de openbaarheid *subsidiair* en daarnaast *proportioneel* is. Beide vragen komen hieronder aan bod.

13.4.1 Subsidiariteit van de openbaarheid

De invoering van de onderbewindstelling wegens verkwisting bracht voor wat betreft de publiciteit niet veel wijzigingen mee, aangezien verkwisting aanvankelijk een reden was voor ondercuratelestelling. Deze laatste maatregel werd echter als een te verstrekkende maatregel gezien, gelet op de handelingsonbekwaamheid ook *buiten* vermogensrechtelijke aangelegenheden.[78] Het vervangen van curatele door bewind wegens verkwisting voldoet daarmee aan de subsidiariteitseis. Deze subsidiariteit ziet echter op het *opleggen* van het bewind, niet de onderbouwing van de openbaarheid daarvan. De onderbouwing voor de openbaarheid is gelegen in het feit dat het doel alleen weinig zegt over de subsidiariteit van openbaarheid aan het opleggen van deze maatregel. De onderbouwing hiervoor kwam expliciet aan de orde in de parlementaire geschiedenis bij het toevoegen van het beschermingsbewind aan het CCBR. De staatssecretaris overwoog in dat kader dat wil het beschermingsbewind effectief zijn, publicatie van het bewind dan 'een vereiste' is. Hierdoor worden (potentiële) schuldeisers geacht 'op de hoogte te zijn van de onderbewindstelling en kan de schuldenproblematiek van de rechthebbende niet verergeren'. Het is daarnaast mogelijk dat de rechthebbende rechtsmiddelen heeft om tegen de beslissing tot het

[78] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 15.

overgaan tot onderbewindstelling in hoger beroep te gaan. Daarnaast kan het bewind worden beëindigd 'indien er niet langer een gevaar bestaat dat de rechthebbende nieuwe schulden aangaat'. Als het bewind in een dergelijk geval wel nog gewenst is, maar de daarmee gepaard gaande publiciteit niet langer noodzakelijk is (vanwege het gebrek aan gevaar voor nieuwe schulden), kan ook omzetting van het bewind in een bewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand worden overwogen, waarbij publicatie geen vereiste is.[79] Hoewel de staatssecretaris enkel inging op de subsidiariteit van het publiceren van informatie omtrent het bewind, geldt deze uitleg ook voor de informatie omtrent curatele.

Voorts is van belang, hoewel de staatssecretaris daar niet op inging, dat de groep schuldeisers niet bij voorbaat is af te bakenen. Het gaat om een ongedefinieerde grote groep, waardoor het niet mogelijk is om de toegang tot het CCBR af te bakenen tot deze doelgroep.

Ook is relevant om te bezien of er andere plaatsen zijn waar deze persoonsgegevens voor de beoogde doelgroepen redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kunnen worden geraadpleegd. Hiervan is maar in beperkte mate sprake. Zo kan worden gewezen op de inschrijvingsplicht van de bewindvoerder van het bewind in de registers voor registergoederen, voor zover het bewind ook registergoederen betreft.[80] Dat heeft echter slechts betrekking op een zeer beperkt onderdeel van het vermogen, en treft alleen schuldeisers die in relatie tot de registergoederen rechtshandelingen met de rechthebbende willen aangaan.

De relatie met de Staatscourant is evenwel wel een belangrijke. Zoals aangegeven worden op de voet van artikel 1:390 BW alle uitspraken waarbij een curatele wordt verleend, opgeheven of vernietigd,[81] binnen tien dagen nadat ze ten uitvoer gelegd kunnen worden vanwege de griffier in de Staatscourant bekendgemaakt. De bekendmakingen in de Staatscourant vergelijken met het eigen klanten- c.q. debiteurenbestand is daarmee ook een middel om te kunnen controleren of deze klanten onder bewind of curatele zijn gesteld. Dit is echter maar beperkt effectief, nu de Staatscourant de zoekfunctionaliteit op naam heeft beperkt uit privacy-overwegingen,[82] waardoor zoeken op naam na een maand niet meer mogelijk is.

De subsidiariteit van de maatregel is daarmee aangetoond.

[79] *Kamerstukken II* 2011/12, 33054, nr. 6, p. 15.
[80] Zie art. 1:436, derde lid, BW.
[81] Inclusief beschikkingen als bedoeld in 1:380 BW.
[82] Zoeken op datum is nog wel mogelijk.

13.4.2 Proportionaliteit van de openbaarheid

Voor het bepalen van de proportionaliteit van het middel dient te worden gekeken naar onder meer de *aard* van de gegevens, de *hoeveelheid* gegevens betreffende een natuurlijk persoon, de wijze van verstrekking, individuele afschermingsmogelijkheden en mogelijke beperkende maatregelen die zijn genomen om misbruik te voorkomen.

Met betrekking tot de aard van de persoonsgegevens kan worden opgemerkt dat het hier gaat om een combinatie van 'gewone' en 'bijzondere categorieën' van persoonsgegevens. Zoals hierboven aangegeven, kan met de Autoriteit Persoonsgegevens worden geconcludeerd dat de publicatie van informatie over het uitspreken van curatele ook een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens inhoudt. Curatele wordt immers opgelegd als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel gewoonte van drank- of drugsmisbruik.[83] Dit betekent volgens de Autoriteit Persoonsgegevens dat het hier gaat om een gegeven betreffende gezondheid ex art. 4 punt 15) AVG en daarmee een bijzonder persoonsgegeven.[84] Voor het bewind op grond van verkwisting of problematische schulden is bij gebrek aan nadere details niet op voorhand aan te geven of het gaat om de openbaarmaking van een bijzonder persoonsgegeven. Bij het bewind wegens lichamelijke of geestelijke omstandigheden ligt dit wel in de rede,[85] ook al worden er geen details gegeven omtrent de specifieke aanleiding voor het onder bewind stellen op deze grond.

Hoewel niet expliciet is ingegaan op de doorbrekingsgrond op basis waarvan overgegaan kan worden tot dergelijke publicatie,[86] kan deze waarschijnlijk gevonden worden in artikel 9 lid 2 sub g) AVG, zijnde noodzakelijkheid om redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van lidstaatrechtelijk recht, waarbij art. 1:391 BW als het lidstaatrechtelijk recht kan worden beschouwd.[87] Explicitering daarvan kan echter onduidelijkheid hierover wegnemen en is daarom wel gewenst. In het kader van de proportionaliteit is de aard van de gegevens van belang, omdat met de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens een ernstigere inmenging wordt aangenomen. De hoeveelheid gegevens betreffende een natuurlijk persoon die worden geopenbaard blijft voor het overige beperkt. Het openbaar maken van de geboorteplaats is evenwel niet noodzakelijk, maar strandt al bij gebrek aan een

[83] Artikel 1:378 lid 1 BW.
[84] Artikel 9, eerste lid, AVG leest: 'Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden'.
[85] Naar analogie van HvJ EU 4 juli 2023, C-252/21 punten 69-73 (*Meta Platforms and Others (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)*).
[86] Er bestaat immers een verschil tussen het hebben van een grondslag, en een grond op basis waarvan het verbod op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens kan worden doorbroken. Beide zijn noodzakelijk voor de rechtmatigheid van de verwerking.
[87] Overweging 51.

grondslag, dus behoeft hier niet nogmaals de aandacht. De hoeveelheid register-kaarten opgenomen in het CCBR is echter wel noemenswaardig: het gaat om 165.000 registerkaarten die thans in het CCBR opgenomen zijn.

Wat betreft de *wijze* van verstrekking kan worden gewezen op het feit dat het niet mogelijk is om het register in bulk te bevragen. Dergelijke verzoeken worden slechts in uitzonderlijke gevallen, na een DPIA, ingewilligd.[88] Ook wordt het door het opwerpen van verificatievragen zeer bemoeilijkt om via herhaalde incidentele bevragingen bulkverstrekking te emuleren.

Daarnaast is specifiek overwogen welke informatie openbaar zou moeten worden en welke niet. Er bestaat dus een gelaagd systeem, ook al gaat het hier om een beperkte gelaagdheid. Er bestaat een verschil tussen hoeveel gegevens er geregistreerd worden en de gegevens die geopenbaard worden. Nadere gelaagdheid is alleen met betrekking tot het zaaknummer van de beschikking aangebracht. Wanneer een registerkaart wordt opgevraagd is alles, met uitzondering van het zaaknummer van de beslissing/ uitspraak of het arrest, direct zichtbaar. Het zaaknummer kan worden ingezien wanneer het uittreksel wordt opgevraagd.

De persoonsgegevens blijven openbaar voor zolang het bewind of de curatele is ingesteld. Het einde van de curatele en het bewind door verstrijken van de tijdsduur waarvoor de maatregel is ingesteld leidt tot doorhaling van de inschrijving in het CCBR op de dag na het verstrijken van de tijdsduur.[89] Een beschikking tot opheffing van de curatele of bewind leidt daarnaast tot doorhaling van de inschrijving op het tijdstip waarop de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan.[90] Het overlijden van de onder-curatelegestelde of de rechthebbende leidt eveneens tot doorhaling wanneer de griffie het bericht van overlijden heeft ontvangen en doorgegeven.[91]

Afnemers van de Webservice worden op grond van de voorwaarden verplicht om de informatie voorts binnen zes maanden (of indien de wet een langere termijn voor-schrijft of anderszins verplicht daartoe) na beëindiging van de ondercuratelestelling te verwijderen.[92]

Er is een mogelijkheid voor de Raad voor de rechtspraak om kosten voor toegang tot het CCBR te rekenen, maar daar wordt geen gebruik van gemaakt. De dienstverlening wordt geheel gratis aangeboden.

[88] Antwoord op vraag 7 kwantitatieve vragen uitgezet bij IVO Rechtspraak.
[89] Artikel 1:391 lid 4, eerste zin, BW.
[90] Artikel 1:391 lid 4, tweede zin, BW.
[91] Artikel 1:391 lid 4, laatste zin, BW.
[92] Artikel 2 lid 3 Voorwaarden.

Het beperken van de wijze waarop het register te raadplegen is, namelijk enkel via zoeken op naam plus geboortedatum of via de Webservice als men het registerkaartnummer heeft, zorgt ervoor dat het scrapen van het register vrijwel onmogelijk wordt gemaakt. Daarnaast worden er robots.txt gebruikt.[93] Het creëren van een schaduwregister is daarmee enkel op basis van het CCBR een niet realistische gedachte. Desalniettemin is er sinds het laatste kwartaal van 2024 begonnen met het geautomatiseerd monitoren van de uitvraag via de website, om zodoende inzicht te krijgen door wie en hoe vaak de websites 'gescrapet' worden.[94]

Er kan ook nog worden gewezen op het scrapen via het bijhouden van de Staatscourant. In de Staatscourant worden iedere dag enkele belangrijke beslissingen omtrent bewindvoering en curatele gepubliceerd. Het 'scrapen' van de Staatscourant om daarmee de namen en geboortedata van ingeschrevenen te verzamelen om die vervolgens via de Webservice van de CCBR op te vragen en zelf op te slaan, is een mogelijkheid. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt of een realistisch idee is, is onduidelijk. Daarbij zegt dit wellicht meer over de wenselijkheid van publicatie in de Staatscourant dan het houden van het CCBR.

De Raad voor de rechtspraak houdt alleen bij wie de afnemers zijn van de Webservice. Bevragingen via de Webservice gaan altijd gepaard met voorafgaand inloggen. Van de afnemers van de informatie uit het CCBR via de website wordt enkel het IP-adres gelogd. Deze logging vindt alleen plaats voor het kunnen oplossen van incidenten,[95] en waar mogelijk voor het kunnen achterhalen aan wie wat is verstrekt. Ook is aangegeven dat enkele keren per jaar een afnemer wordt aangesproken of zelfs de toegang wordt ontzegd als wordt geconstateerd dat de afnemer bovenmatig veel verzoeken om informatie doet.[96]

Er was bij de geïnterviewde niet bekend of mensen om afscherming uit de registers verzoeken. Daarnaast bestaat er technisch gezien de mogelijkheid om publicatie 'uit' te vinken, maar dat is alleen een juridische optie bij de onderbewindstelling wegens lichamelijke of geestelijke toestand, waarbij het de rechter is die afzonderlijk beslist of de publicatie plaats zou moeten hebben. Voor de overige gevallen vindt altijd publicatie plaats en is afscherming niet mogelijk.

Alles in ogenschouw nemend kan men concluderen dat – hoewel het hier gaat om gevoelige gegevens – de proportionaliteit, gelet op de genomen maatregelen (onder andere om dataminimalisatie te betrachten), afdoende zijn om de publicatie proportioneel te achten.

---

[93] https://ccbr.rechtspraak.nl/robots.txt. Dit bestand vertelt zoekmachines dat ze de meeste bestanden op de website niet mogen doorzoeken, behalve bepaalde webpagina's die eindigen op .aspx, .htm, .html, en .asp.
[94] Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CCBR, 5 november 2024.
[95] Denk aan DDOS-aanvallen.
[96] Heruitzetting kwantitatieve antwoorden CCBR, 5 november.

13.5 Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het CCBR grotendeels voldoet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stellen.

Op één onderdeel voldoet het openbare register evenwel niet. Het gaat hier specifiek om het ontbreken van een grondslag voor het openbaar maken van de geboorteplaats van de onder curatele of bewind staande persoon. De geboorteplaats wordt wel geopenbaard, maar is niet terug te voeren op de zeer specifieke bepaling van artikel 1:391 lid 1 sub 1 BW. De publicatie daarvan zou daarom moeten worden geschrapt.

Daarnaast kan worden gewezen op enkele verbeterpunten, die de verenigbaarheid van de registratie volgens de onderzoekers niet in de weg staat, maar deze wel zou verbeteren. Het gaat hier om een explicietere onderbouwing van de openbaarheid in relatie tot de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, in het bijzonder de openbaarheid van ondercuratelestelling, welke gegevens betreffende gezondheid openbaren.

Het verdient voorts aanbeveling de (algemene) voorwaarden voor gebruik CCBR aan te passen, zodat de bepalingen ook van toepassing zijn op bewindvoering en niet alleen op curatele. In het bijzonder kan gewezen worden op artikel 2 lid 3 Voorwaarden, waarin de verwijderingsplicht voor afnemers is beperkt tot ondercuratelestelling. Daarnaast is het hanteren van een verwijderingstermijn voor afnemers van zes maanden lang, zeker nu de gegevens na beëindigen van het bewind of curatele vrijwel direct uit het register zelf worden verwijderd.[97]

[97] Zie in dit kader ook HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22 (*SCHUFA Holding (Libération de reliquat de dette)*).

Hoofdstuk 14 – Registers nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren: rechters en leden OM

14.1 Inleiding

Nadat rechtspraak lange tijd zelf een nevenbetrekking[1] was geweest, werd het rechterschap in de loop van de negentiende eeuw steeds meer een hoofdbetrekking, vooral in de hoogste rechtscolleges.[2] In het kielzog van de 'culturele revolutie' en de opkomst van de kritische burger vanaf de jaren zestig werd de rechterlijke macht als een van de maatschappij afgekeerde ivoren toren gezien, en rechters als wereldvreemde juridische technici.[3] Om dat te verhelpen, en de kwaliteit en de legitimiteit van de rechtspraak te verhogen, werden rechters aangemoedigd maatschappelijk relevante nevenbetrekkingen uit te gaan oefenen,[4] wat later ook in de *Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak* is verwoord: 'Het vervullen van nevenbetrekkingen in algemene zin is wenselijk: maatschappelijke ervaring wordt nog steeds als onontbeerlijk ervaren om goed te kunnen functioneren als rechter. Rechters behoren middenin de samenleving te staan en zich niet terug te trekken in een ivoren toren'.[5] Maar de toename van de kritische publieke belangstelling voor de werkzaamheid van overheidsfunctionarissen in het algemeen sinds de jaren zestig betekende ook dat die nevenbetrekkingen zelf weer als potentieel probleem werden gezien, namelijk voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters.[6] Overigens dient strikt genomen onderscheid gemaakt te worden tussen onafhankelijkheid en onpartijdigheid: het eerste vereiste is enkel in het geding wanneer de rechter een nevenbetrekking bekleedt binnen een van de andere twee staatsmachten: de wetgevende of de uitvoerende macht.[7]

Het hebben van een nevenbetrekking waardoor een rechter een bepaald belang deelt met een van de partijen, kan grond zijn voor wraking door de andere partij. Een wrakingsverzoek kan volgens de wet worden toegewezen op grond van 'feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden' (art. 512 Wetboek van strafvordering, art. 8:15 Algemene wet bestuursrecht, art. 36

[1] In dit hoofdstuk hanteren we de wettelijke term 'nevenbetrekking', en alleen in aanhalingen van titels en citaten 'nevenfunctie'.
[2] Van der Kraats 2021, p. 2106-2107, op basis van Van Boven 2011, p. 159-202 en Brood 2011, p. 229-260.
[3] Zie bijvoorbeeld Becker 1997, p. 389-401.
[4] *V*an den Eijnden 2011, p. 377.
[5] Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak*, januari 2014, https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf.
Zie ook Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 1.
[6] Van der Kraats 2021, p. 2108.
[7] Van den Eijnden 2011, p. 6, 385-390. Zie hierover ook: Van Kampen & Loof 1999, p. 161-171.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering). De Hoge Raad formuleerde preciezer 'dat een rechter uit hoofde van zijn aanstelling moet worden vermoed onpartijdig te zijn, tenzij zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen die zwaarwegende aanwijzingen opleveren voor het oordeel dat een rechter jegens de verdachte een vooringenomenheid koestert, althans dat de bij de verdachte dienaangaande bestaande vrees objectief gerechtvaardigd is'.[8] Daarnaast is van belang dat de nevenbetrekkingen niet te veel tijd van de rechter vergen, zodat hij zich voldoende op zijn rechtsprekende taken kan concentreren.[9]

De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters en met name rechter-plaatsvervangers werd kritisch onderzocht door een groep verontruste burgers, resulterend in de uitgave in 1996 van de rapportage *Integriteit van de Rechterlijke macht*.[10] Vanaf 1987 werd bij de gerechten werk gemaakt van het opzetten en bijhouden van registers met de nevenbetrekkingen van rechters en leden van het openbaar ministerie, die op aanvraag ingezien konden worden. In 1997 werd dit wettelijk verplicht, 'ter verzekering van de zuiverheid van verhoudingen in het algemeen, en ter verzekering van het vertrouwen in de rechterlijke macht, de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid en het vertrouwen daarin in het bijzonder'.[11] Uit een steekproef in een WODC-onderzoek uit 2000 bleek dat 1.012 rechters uit 21 rechtscolleges, waarvan 400 rechter-plaatsvervangers, in totaal 3.393 nevenbetrekkingen buiten de rechterlijke macht bekleedden. Een groot deel daarvan betrof geschilbeslechting in tuchtcommissies en klachtenbehandelingsorganen (659), gevolgd door functies als toezichthouder, medewerker van (juridische) tijdschriften, onderwijs, advocatuur (plaatsvervangers) en werk voor adviesorganen.[12]

Nadat gebleken was dat de registers vaak niet volledig of up-to-date waren,[13] werd de Wet Rechtspositie rechterlijke ambtenaren in 2005 aangescherpt met artikel 44a lid 2, dat de functionele autoriteit verantwoordelijk stelt voor 'de juistheid en volledigheid van de in het register opgenomen gegevens'. Dat is, zo benadrukt de MvT, 'immers degene die maatregelen kan treffen jegens rechterlijke ambtenaren die niet meewerken aan de melding en registratie van hun nevenbetrekkingen'. Ook werd de plicht tot jaarlijkse actualisering ingevoerd in artikel 44 lid 8 en 44a lid 3 Wrra, op advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het toenmalige College bescherming persoonsgegevens, dat hierbij nog wees op artikel 11, tweede lid, Wet

[8] HR 26 mei 1992, *NJ* 1992/676, m.nt. 't Hart, r.o. 6.4. Zie ook de uitspraak van het EHRM 24 mei 1989, *NJ* 1990/627 (*Hauschildt t. Denemarken*), dat eist 'a legitimate reason to fear a lack of impartiality' (par. 48), zodanig dat 'the applicant's fears in this respect can be considered objectively justified' (par. 52). Vgl. Kwak & Venema 2023, p. 133-135.

[9] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 1994/95, 24220, nr. 3 (MvT), p. 6 en 7; Van den Eijnden, p. 378.

[10] Beschikbaar via https://www.sdnl.nl/integriteit-rechtspraak-1.htm. Zie ook Van den Eijnden 2011, p. 5-7.

[11] Van der Kraats 2021, p. 2109; Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 1994/95, 24220, nr. 3 (MvT), p. 6. Zie art. 44 Wrra (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren).

[12] Eshuis & Dijkhoff 2000, p. 112.

[13] Van der Kraats 2021, p. 2110; Eshuis & N. Dijkhoff 2000, p. 2.

bescherming persoonsgegevens, waarin stond dat 'de verantwoordelijke de nodige maatregelen [dient] te treffen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of verwerkt, juist en nauwkeurig zijn'. Ook bepaalde de wet voortaan dat publicatie van de registers op internet plaats dient te vinden.[14] Pas in 2013 werd de wijziging van kracht.[15] Nog steeds is er echter scepsis en ontevredenheid over de mate waarin de rechterlijke macht aan zijn plicht tot transparantie over nevenbetrekkingen voldoet.[16] Sinds 2019 is daarom de oproep aan de gerechtsbesturen om het 'register nevenbetrekkingen continu actueel te houden' een vast onderdeel van het Jaarverslag van de Rechtspraak.[17] Daarbij is de emancipatie van de kritische burger tijdens de coronapandemie tot nieuwe hoogten gestegen. De toename van het aantal wrakingsverzoeken, begonnen rond de eeuwwisseling en verhevigd sinds de zaak-Wilders, weerspiegelt deze ontwikkeling.[18] Dat maakt het belang van het compleet en up-to-date houden van de nevenbetrekkingsregisters extra groot.[19] Ook de Staatscommissie Rechtsstaat herhaalt in 2024 het belang van volledigheid van de registers nog eens in haar eerste aanbeveling.[20]

Hoewel de wettelijke plicht geen onderscheid maakt tussen groepen rechterlijke ambtenaren, zijn er afzonderlijke registers voor rechters en voor leden van het OM. De aandacht gaat vooral uit naar de nevenbetrekkingen van rechters, maar ook voor de officier van justitie geldt, dat hij '[t]ijdens dit [opsporings]onderzoek […] onpartijdig en onafhankelijk [moet] blijven'.[21] De afzonderlijke gedragscode voor het OM meldt in het hoofdstuk Integriteit: 'Integriteit vereist dat de OM'er zich steeds onpartijdig opstelt bij zijn werkzaamheden', en: 'Een OM'er verricht geen nevenwerkzaamheden die zijn professionele onpartijdigheid beïnvloeden of waarbij de schijn kan worden gewekt dat dat het geval is'.[22] De officier van justitie kan niet gewraakt worden, maar de verdachte kan wel de rechter verzoeken het openbaar ministerie niet-ontvankelijk te verklaren vanwege partijdige of vooringenomen waarheidsvinding. Dit komt overigens nauwelijks voor.[23]

---

[14] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. ; art. 44 lid 7 en 44a lid 2 Wrra.
[15] *Stb*. 2012, 664.
[16] Ruijs 2019, p. 3099-3101; Thijssen 2020; Van der Kraats 2021, p. 2112-2113.
[17] Zie bv. *Rechtspraak Jaarverslag* 2023, p. 89, https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202023.pdf.
[18] Ter Voert & Kuppens 2002, nr. 199, p. 15-16. In 2007 waren er ruim 250 wrakingsverzoeken, na de zaak-Wilders was dat aantal ruim verdubbeld en zat in 2023 op het drievoudige (766 in 2023). Boelhouwers & Nan 2016, p. 924-930, op p. 924-925; *Rechtspraak Jaarverslag* 2023, p. 66.
[19] Van der Kraats 2021, p. 2113.
[20] Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* 2024, p. IV, https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport.
[21] https://www.nvvr.org/nvvr/onze-kernwaarden/.
[22] Gedragscode Openbaar Ministerie 2021, p. 15. Te vinden via bijlage 3 van: https://www.om.nl/documenten/wob-woo/2023/01/05/pag-bjz-d-171625---integriteit-om.
[23] Zie voor een uitzonderlijk geval: Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, *NbSr* 2019/348, ECLI:NL:GHARL:2019:9556.

Er zijn nog enkele andere bronnen waaruit informatie over nevenbetrekkingen gehaald kan worden. Eerder bestond er een *Gids voor de rechterlijke macht* en een minder regelmatig verschijnende *Naamlijst leden rechterlijke macht*, waarin van alle rechters en leden van het OM, met uitzondering van de rechter-plaatsvervangers, een beroepshistorie was opgenomen.[24] De Naamlijst was een uitgave van het ministerie van Justitie voor intern gebruik door de gerechten,[25] de Gids werd laatstelijk losbladig uitgegeven door Kluwer. Overigens heeft een van de eerder genoemde 'verontruste burgers' op bovenvermelde website de historische informatie over beroepsgegevens en nevenbetrekkingen uit de bovenstaande bronnen beschikbaar gemaakt over de periode van ongeveer 1930 tot 2002.[26] Daarnaast heeft de Open State Foundation (OSF) de gegevens uit het online register van de Rechtspraak gekopieerd naar haar eigen website.[27]

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt steeds, waar relevant, onderscheid gemaakt tussen het openbare register nevenbetrekkingen van leden van de zittende magistratuur (NERO) en dat van de leden van de staande magistratuur (OM).

14.2 Persoonsgegevens in het register en wijze van ontsluiting

Het register NERO bevat gegevens van alle (plaatsvervangende) rechters en raadsheren en rechters in opleiding, deskundig leden en alle Rechtspraakbestuurders binnen de onafhankelijke rechterlijke macht, dus niet de nevenbetrekkingen van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hoewel de betreffende wetsartikelen ook op hen van toepassing zijn.[28] Het register van het OM bevat de gegevens van alle (plaatsvervangende) officieren van justitie, advocaten-generaal en procureurs-generaal (voor zover die laatsten ook rechterlijk ambtenaar zijn).

[24] De Naamlijst verscheen volgens bibliotheekcatalogus Worldcat van 1896 tot 2000 en de Gids van 1887 tot 2004 https://ru.on.worldcat.org/ (zoeken op titel). Het register nevenfuncties is als een voortzetting van de Naamlijst te beschouwen, getuige ook de url ervan: namenlijst.rechtspraak.nl.

[25] Cf. Groenendijk 1975, p. 164n4.

[26] https://www.sdnl.nl/burhoven/antecedenten-juristen-a.htm.

[27] De OSF is 'een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk, en heeft als missie het bijdragen aan een digitaal transparante overheid en daarmee een controleerbare en vitale democratie', zie https://openrechtspraak.nl/.

[28] Art. 5 lid 5 Wet op de Raad van State: 'De betrekkingen die de vice-president en de leden buiten hun ambt vervullen worden door de vice-president openbaar gemaakt. De artikelen 44, vijfde tot en met achtste en tiende lid, en 44a, eerste tot en met achtste en tiende lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn van overeenkomstige toepassing'. Desalniettemin worden plaats, bezoldiging, tijdstip van aanvang en soort bedrijf/instantie niet vermeld. Verder valt op dat deze artikelen uit de Wrra ook op de leden van de afdeling advisering van toepassing zijn verklaard, die niet alleen buiten de rechterlijke macht vallen, maar ook niet bij rechtspraak betrokken zijn. Zie https://www.raadvanstate.nl/overrvs/organisatie/afdeling/.

Van de nevenbetrekkingen moeten volgens de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) 44 lid 5 en 7 de volgende gegevens door rechterlijke ambtenaren aan hun functionele autoriteit gemeld worden:

a. een korte omschrijving van de betrekking alsmede het soort bedrijf of instantie waar de betrekking wordt vervuld;
b. de naam van het bedrijf of de instantie waar de betrekking wordt vervuld;
c. de plaats waar de betrekking wordt vervuld;
d. of de betrekking bezoldigd is of onbezoldigd;
e. het tijdstip van aanvang en beëindiging van vervulling van de betrekking;
f. de omvang van de betrekking in uren per maand; en
g. de hoogte van de bezoldiging per jaar.

Zoals voorgeschreven in Wrra 44a lid 2, worden deze gegevens, met uitzondering van f en g, geregistreerd en openbaar gemaakt op een openbare website. De hoogte van de bezoldiging wordt conform artikel 33r Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) in drie categorieën geregistreerd: a. minder dan € 5.000 bruto; b. tussen € 5.000 en € 10.000 bruto; c. meer dan € 10.000 bruto per jaar.

Van alle personen in het register nevenbetrekkingen rechterlijke organisatie (NERO)[29] – en dat zijn alle rechtsprekende ambtenaren – zijn te vinden: voorletters en achternaam, geslacht, huidige en voorgaande functies binnen de rechterlijke macht (beroepsgegevens en historische beroepsgegevens) en, indien van toepassing, de door de betrokkenen zelf opgegeven nevenbetrekkingen en nevenbetrekkingen die korter dan zes jaar geleden zijn afgesloten. Van rechter-plaatsvervangers staat ook de hoofdfunctie buiten de rechterlijke macht vermeld. Wanneer een rechter nog geen zes jaar binnen de rechtspraak werkt, staan de hoofdbetrekkingen vermeld van de periode van vóór de aanvang van het rechterschap. Het OM-register vermeldt naast voorletters, achternaam en geslacht slechts de actuele functie en eventuele nevenbetrekking.[30]

14.3 Grondslag voor en doelstellingen van openbaarheid

Art. 44a lid 4 Wrra vormt de wettelijke grondslag voor de openbaarheid. Dit artikel bepaalt dat het register 'in elektronische vorm openbaar gemaakt [wordt] en tevens [kan] worden ingezien bij het desbetreffende gerecht, het desbetreffende parket dan wel het parket-generaal'. Art. 44 lid 5 jo lid 7 jo art. 44a lid 2 bepalen welke (persoons)gegevens in het register moeten staan. Deze bepaling geeft geen uitvoering aan specifieke Europese regelgeving, maar streeft wel verwerkelijking na van de waarden die in art. 6 EVRM (eerlijk proces) zijn geformuleerd. Hier komen we nog op terug. De wet stelt geen voorwaarden of beperkingen aan de toegang, in termen van

[29] https://namenlijst.rechtspraak.nl/#!/.
[30] https://nevenbetrekkingen.om.nl/.

doel, noodzaak, belang of iets dergelijks. Sinds het van toepassing worden van de AVG is er geen wijziging geweest in welke persoonsgegevens geraadpleegd of opgevraagd kunnen worden.

De omschrijving van het doel van algemeen belang van het register is niet in de Wrra te vinden. Er wordt in de memories van toelichting bij de wijzigingen van Wrra wel verwezen naar de doelstellingen van het openbare register. Zo wijst minister van Justitie Sorgdrager in 1995 op 'het belang van het vertrouwen in het rechtsbedrijf', waarnaast openbaarheid 'meer inhoud [geeft] aan de wraking als instrument voor de justitiabele om in een individuele zaak de rechterlijke onpartijdigheid te verzekeren'.[31] In 2005 noemt minister van Justitie Donner als doel de 'onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en meer in het bijzonder het vertrouwen daarin te waarborgen', en daarnaast de 'verzekering van de zuiverheid van verhoudingen en het vertrouwen in de rechterlijke macht in het algemeen'.[32] Daaraan voegt de minister nog toe: 'integriteit', en definieert deze waarde als 'een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onomkoopbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid'.[33] De openbaarheid en de daarmee geschapen controlemogelijkheid beoogt dus direct bij te dragen aan deze doelstellingen, maar ook indirect via het reeds bestaande instrument van de wraking. Ook in de 'Missie, visie en agenda van de Rechtspraak' komen onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie terug:

> Missie: De Rechtspraak beschermt rechten en vrijheden, komt op voor de democratische rechtsstaat, zorgt voor een goede toepassing van het recht en voor beslissingen door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters. De visie: De Rechtspraak is rechtvaardig, toegankelijk, tijdig en transparant en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen.[34]

De MvT verwijst wat regelgeving aangaande de doelstellingen van het register betreft naar artikel 6 lid 1 EVRM: 'In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law'.[35] Thans (sinds 6 juli 2022) staat dit grondrecht ook in de Grondwet, art. 17 lid 1: 'Ieder heeft bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter'. Vóór 6 juli 2022 stond de doelstelling dus niet genoemd niet in enige nationale wet.[36]

[31] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 1994/95, 24220, nr. 3 (MvT), p. 22.
[32] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 1.
[33] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 1 en p. 3.
[34] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Paginas/mva.aspx.
[35] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 3 (MvT), p. 6.
[36] Van den Eijnden 2011, p. 454-455 en hst. 4-6.

Samengevat is de doelstelling van de openbaarheid (transparantie) van de nevenbetrekkingsgegevens: de bevordering van de controleerbaarheid door de burger van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter en de officier van justitie, en daarmee ook de bevordering van het vertrouwen in de rechtspraak.

In de MvT's bij de wijzigingen van de Wrra is overigens vooral sprake van gerechten/rechters, weinig van parketten/leden van het OM, hoewel de regelgeving ook op de rechterlijke ambtenaren van het OM betrekking heeft. De officier van justitie heeft op grond van art. 257a Wetboek van Strafvordering wel de zelfstandige bevoegdheid om strafbeschikkingen op te leggen, en komt daarmee neer op een rechtsprekende functie, wat de specifiek voor rechters geldende doelstellingen ook ten aanzien van leden van het OM direct relevant maakt.

14.4 Realisering van de doelstellingen en beperkingen van openbaarheid

De registers in de praktijk

Er zijn bij de zittende magistratuur (ZM) formulieren voor het opgeven van nevenbetrekkingen die na toetsing op de betreffende website worden geplaatst. Op die formulieren kan ook verzocht worden om de gegevens niet of beperkt op te nemen in het openbare register.[37] De ZM hanteert op de website zes categorieën: Functie, Instantie, Ingangsdatum, Plaats, Soort bedrijf, Bezoldigd. Vrijwel altijd zijn deze categorieën ingevuld. Een enkele keer is de naam niet opgegeven, bijvoorbeeld van een school waarbij de rechter in de medezeggenschapsraad zitting heeft.

Het OM kent vijf categorieën: Omschrijving, Soort bedrijf/instantie, Vestigingsplaats, Startdatum, Beloning. Er is dus geen aparte categorie voor de naam van de instantie, hoewel die soms wel bij 'Soort bedrijf/instantie' genoemd wordt, terwijl daar vaak alleen de soort wordt vermeld, bijvoorbeeld 'opleidingsinstituut'. De categorie Vestigingsplaats is standaard ingevuld met X, of komt niet voor in de tabel. De website van het OM heeft bovendien een beperkt aantal tekens voor de invulvelden, wat leidt tot omschrijvingen als 'Hoofdaanklager In Het Ama' of 'Stichting Maatschappij En'.[38] Verreweg de meeste opgaven zijn zo algemeen dat het bedrijf of de instantie niet geraden kan worden, zoals in: 'Schrijver' bij 'Uitgeverij', of 'docent' bij 'onderwijsinstelling'. Zelfs functies in het openbaar bestuur worden soms niet nader omschreven, zoals in het geval van een OM'er die 'Gemeenteraadslid' is bij 'Gemeente' of een andere die opgeeft 'commissielid' bij 'zbo' te zijn. Het opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht, SSR, wordt wel vaak met name genoemd.

[37] Zie Bijlage XVI.

[38] Naar aanleiding van dit onderzoek is het OM van plan deze laatste twee zaken aan te passen. Commentaar beheerder register Nevenbetrekkingen Openbaar Ministerie (NEOM) op concepttekst d.d. 20 december 2024.

Het is de vraag of door deze *categorische* summiere weergave het NEOM nog wel een geschikt middel is dat voldoende bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van het register (algemene controleerbaarheid van onpartijdigheid en onafhankelijkheid en vergroten van vertrouwen in rechtspraak), nu men alleen als verdachte in een rechtszaak op speciaal verzoek de volledige gegevens kan verkrijgen. Het verschil met het register van de rechtsprekende ambtenaren is hierdoor wel erg groot. Dit komt nog aan de orde bij de bespreking van de proportionaliteit.

Omdat met een simpele zoekvraag (spatie of enkele letters) een grote hoeveelheid gegevens van medewerkers opgevraagd kunnen worden, is bulkverstrekking mogelijk. Bij het NERO kunnen tot 500 resultaten per zoekvraag worden opgevraagd. Hier kan ook per instantie, per gerechtshof, per rechtbank of per functie worden gezocht zonder een naam of spatie aan te geven. Daarmee kan een lijst per categorie worden opgevraagd. Bij het NEOM kunnen zo zelfs alle 910 namen die in het register staan in één keer opgeroepen worden. Van deze mogelijkheden is voor de eerder genoemde particuliere websites gebruikgemaakt. Deze mogelijkheid kan beperkt worden zonder afbreuk te doen aan het doel van het register.[39] Van de zoekvragen bij het NERO worden IP-adressen vastgelegd in de applicatielogging, maar er wordt niet bijgehouden door wie welke gegevens uit het register geraadpleegd of opgevraagd worden.[40] Bij het OM telt men ongeveer 900 zoekacties per jaar, en worden verder geen gegevens verzameld.[41]

Over beide registers komen weinig vragen of verzoeken van binnen of buiten de organisatie. Ten aanzien van het NERO-register is een keer door een rechter de vraag gesteld of de achternaam van de partner (de rechter voerde de eigen achternaam en die van de partner) weggelaten kon worden. Een oplettende burger meldde een niet-geregistreerde nevenbetrekking van een rechter.[42] Binnen het OM kwam enige tijd geleden de vraag op of het register in deze vorm online moest blijven, omdat een journalist met de gegevens de directe emailadressen van officieren kon samenstellen. Een andere journalist meldde ooit een niet-geregistreerde nevenbetrekking van een officier.[43]

Bij geen van beide registers is een data protection impact assessment (DPIA) gedaan, maar bij het NERO-register zal dat nog wel gaan gebeuren.[44]

[39] Interview beheerder register Nevenbetrekkingen Openbaar Ministerie (NEOM), 22 oktober 2024 en Interview beheerder register Nevenbetrekkingen Rechterlijke Organisatie (NERO), 2 september 2024.
[40] Interview beheerder register NERO, 2 september 2024.
[41] Interview beheerder register NEOM, 22 oktober 2024.
[42] Interview beheerder register NERO, 2 september 2024.
[43] Interview beheerder register NEOM, 22 oktober 2024.
[44] Interview beheerder register NERO, 2 september 2024; Interview beheerder register NEOM, 22 oktober 2024.

14.4.1 Subsidiariteit

In overeenstemming met de doelstellingen kunnen alle burgers de registers raadplegen, kosteloos, anoniem en zonder aanvraagprocedure of restricties. De gegevens zullen in het bijzonder interessant zijn voor procederende partijen, andere belanghebbenden en onderzoekers. Omdat in principe alle burgers tot de doelgroep behoren, 'transparantie' is immers het middel tot het doel 'vertrouwen', voldoet de 'openbaarheid voor een ieder' in het algemeen aan de eis van *subsidiariteit*. Er is immers ook geen andere plaats waar de doelgroep deze gegevens kan raadplegen, behalve de eerder genoemde particuliere websites, die geen garantie geven op correctheid en actualiteit van de gegevens en ook niet de taak hebben om de doelstellingen van het register te realiseren. Deze vormen dus geen alternatief.

14.4.2 Proportionaliteit

De openbaarheid van de gegevens is in het algemeen ook *proportioneel*, omdat er niet méér gegevens worden verstrekt dan de noodzakelijke. Zo is de verwerking beperkt in tijd (als het gaat om afgesloten nevenbetrekkingen), worden er wel bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt, maar in beperkte mate,[45] worden bij financiële gegevens niet de exacte bedragen genoemd van de hoogte van de bezoldiging, maar wordt er enkel gewerkt met categorieën, en is de omschrijving van de nevenbetrekking veelal beknopt. Terwijl de NVvR in 1995 nog van mening was dat de doelstellingen van de openbaarheid 'zwaarder [moeten] wegen dan de privacy van de rechterlijke ambtenaren',[46] stelde ze in 2005 een standaard globale aanduiding van nevenbetrekkingen voor. Dat laatste zou volgens de minister evenwel 'haaks [staan] op het doel van de regeling en op het beleid, dat is gericht op het bevorderen van transparantie en openbaarheid. Bovendien ondergraaft dat de publieke controle op een onpartijdige rechtspraak'.[47] Het ontbreken van enige toegangseis (bijvoorbeeld het aantonen van gerechtvaardigd belang) acht de MvT acceptabel, ook al zou 'de privacy van de rechterlijke ambtenaren met het stellen van een dergelijke eis gediend […] kunnen zijn'. Van die eis is afgezien 'vanwege de moeilijke handhaafbaarheid en het grote belang van openheid'.[48] Pseudonimisering of anonimisering zouden afbreuk doen aan de doelstelling. Datzelfde geldt voor beperking van de thans beschikbare gegevens, hoewel dat om redenen van veiligheid toch soms gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

De beheerders van de registers kunnen zich wel voorstellen dat een niet direct bij een rechtszaak betrokken persoon iets meer moeite zou moeten doen om de registers te

[45] Dit is mogelijk anders wanneer iemand een specifieke functie heeft waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, zie art. 9 lid 1 AVG jo. HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).
[46] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 1994/95, 24220, nr. 3 (MvT), p. 22.
[47] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 14.
[48] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 1994/95, 24220, nr. 3 (MvT), p. 22.

raadplegen, omdat diens belang minder direct is. Te denken valt aan het raadplegen van een *stand-alone* computer bij een gerecht. Verder wordt de mogelijkheid opgeworpen om de zoekmogelijkheid te beperken tot de volledige naam van de gezochte persoon. Ook vinden beide beheerders dat de vermelding van het geslacht van de betrokkene niet nodig is.[49] Deze hypothetische aanpassingen ter bescherming van de privacy van de geregistreerden zouden de controlemogelijkheid niet verminderen, maar wel de drempel daarvoor verhogen. Dat zou afbreuk kunnen doen aan de doelstelling van het vergroten of handhaven van het vertrouwen in de rechtspraak.

Behalve de vermindering van privacy door het louter openbaar toegankelijk zijn van de informatie, is het ook mogelijk dat de informatie over nevenbetrekkingen gebruikt wordt in combinatie met andere bronnen om een nog verdergaande inbreuk te maken op de privacy van de rechter of de officier, door bijvoorbeeld adresgegevens van de betrokkene te achterhalen.[50] Ter voorkoming van dergelijk misbruik, vooral met het oog op de veiligheid van medewerkers, is het wettelijk toegestaan om bepaalde gegevens die in principe openbaar moeten zijn, toch af te schermen. Een privacy-inbreuk die in het algemeen proportioneel is, kan bij een bedreiging van de veiligheid van een geregistreerde namelijk toch disproportioneel worden. Art 44a lid 6 Wrra biedt de mogelijkheid om de naam van het bedrijf of de instantie waar de betrekking wordt vervuld en/of de locatie van de vervulling van de betrekking weg te laten. Lid 7 biedt in zo'n geval procespartijen de mogelijkheid om de afgeschermde informatie op te vragen.[51]

Een afzonderlijke afweging is in de MvT gemaakt over bijzondere persoonsgegevens, zoals die met betrekking tot iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, of lidmaatschap van een vakvereniging.[52] De toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verbood de verwerking van dergelijke gegevens (art. 16 Wbp), behalve indien het 'noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald' (23 lid 1 onder f (destijds e) Wbp). Dat zwaarwegende belang is volgens de MvT het 'waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en het vertrouwen daarin'. De passende waarborgen bestaan eruit dat 'slechts die activiteiten die als nevenbetrekking kunnen worden aangemerkt' (dus wel het lidmaatschap van

[49] Interview beheerder register NERO, 2 september 2024; Interview beheerder register NEOM, 22 oktober 2024.
[50] Zie over de privacy van de rechter Derk Venema, 'Tussen privacy en profilering van rechters: judicial analytics en de rechtsstaat', in: D. Venema, T. Herrenberg, M. van Schaik, & C. Zoethout (red.), *Fundamentele rechten en de rol van de rechter*, Boom Juridische Uitgevers 2024, p. 173-187.
[51] Wanneer dit gegevens betreft die eerder wel in het openbare register stonden, is het mogelijk dat die nog wel in het particuliere register van de Open State Foundation te vinden zijn. Maar dit probleem valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Zie over dit onderwerp; HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22 (SCHUFA Holding e.a., Libération de reliquat de dette).
[52] Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 7.

een kerk*bestuur* maar niet slechts het (actieve) lidmaatschap van een kerkgenootschap).[53] Ten slotte is de regeling bij wet bepaald, namelijk in de Wrra.

Zowel bij ZM als bij OM is er een procedure voor verzoeken van individuele medewerkers om beperkingen van de vermelding van bepaalde gegevens. Het gaat dan om de gegevens die volgens 44a lid 6 Wrra op een globale standaardwijze weergegeven of helemaal weggelaten mogen worden: de naam van het bedrijf of de instantie en de plaats waar de betrekking wordt vervuld. Bij het OM zijn ook collectieve beperkingen voor bepaalde groepen medewerkers, zoals bij het Landelijk Parket, dat '(inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit' bestrijdt.[54] Maar uit de gegevens in het register is het niet op te maken of de zeer veel voorkomende summiere vermeldingen, zoals 'Bestuurslid' bij 'Stichting', het gevolg zijn van een verzoek om beknopte vermelding of dat deze beknoptheid standaardbeleid is. Vestigingsplaatsen worden zoals gezegd sowieso nooit vermeld. Het is de vraag of dit noodzakelijk is vanwege veiligheidsrisico's, of dat dit, zoals de hierboven aangehaalde MvT het verwoordde, 'haaks [staat] op het doel van de regeling.'

En het is niet in alle gevallen noodzakelijk om de gegevens weg te laten of drastisch verkort weer te geven. Er kan namelijk verschil gemaakt worden tussen bijvoorbeeld enerzijds een functie bij een universiteit of andere overheidsinstantie, waarbij afscherming van de hele naam en de plaats doorgaans weinig zinvol is vanwege de vermelding ervan op de website van de betreffende instantie, en anderzijds gevoeligere informatie zoals het lidmaatschap van de MR van een basisschool.

Gegevens die openbaar gemaakt moeten worden o.g.v. art. 44 lid 7 en 44a lid 2 Wrra	**NERO**	**NEOM**
Korte omschrijving betrekking en soort bedrijf of instantie	Vrijwel altijd[1]	Zeer summiere omschrijving betrekking; beperkt aantal tekens
De naam van het bedrijf of de instantie	Vrijwel altijd	Zeer summiere omschrijving soort bedrijf of instantie (a), of vermelding naam (b); beperkt aantal tekens
De plaats	Vrijwel altijd	Nooit
Bezoldigd of onbezoldigd	Vrijwel altijd	Vrijwel altijd
Het tijdstip van aanvang en beëindiging	Vrijwel altijd	Vrijwel altijd[2]

[1] Omdat slechts steekproeven zijn genomen, is geen exactere aanduiding mogelijk.

[2] Het NEOM geeft hier ook bij 'geen nevenbetrekkingen' een datum. Dit is waarschijnlijk de datum van aanvang van de werkzaamheid bij het OM.

[53] Cf. Wijziging Wrra, *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, nr. 3 (MvT), p. 5.

[54] Interview beheerder register NEOM, 22 oktober 2024; https://www.om.nl/organisatie/landelijk-parket.

14.5 Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden bepaald of de huidige wijze van openbaarmaking van de betreffende persoonsgegevens in de registers in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht. Dat lijkt het geval te zijn.

De informatie met betrekking tot de nevenbetrekkingen lijken allemaal noodzakelijke gegevens te betreffen. Het geslacht van de betrokkene lijkt echter geen relevante bepaling te zijn. De noodzaak voor publicatie daarvan in relatie tot het doel van het register is niet duidelijk. Gesuggereerd wordt daarom dit te laten vervallen.

Het register gaat standaard uit van publicatie, maar laat in individuele gevallen wel de mogelijkheid tot het afschermen van de gegevens. Het gaat hier om afscherming in geval van veiligheidsrisico's voor de geregistreerde, dit komt de evenredigheid van de openbaarheid ten goede.

Het NERO vermeldt bijna in alle gevallen alle gegevens, terwijl het NEOM standaard zeer summiere gegevens vermeldt. Dat laatste doet afbreuk aan de doelstellingen van het register. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of dit noodzakelijk is (omdat volledige vermelding disproportionele veiligheidsrisico's zou opleveren) of dat er meer gedifferentieerd zou kunnen worden in bijvoorbeeld de vermelding van de locatie van de werkzaamheden.

Het NEOM hanteert bovendien een technische beperking op het aantal tekens dat zichtbaar wordt bij raadpleging. Dit betekent dat de omschrijving van de betrekking wordt afgekort en daarmee niet duidelijk is welke functie wordt uitgeoefend, waardoor ook afbreuk aan de doelstellingen van het register wordt gedaan. Wanneer daar geen andere reden voor is dan een technische beperking in het aantal tekens dat kan worden weergegeven,[55] dient deze te worden opgeheven.

Het is op dit moment vrij gemakkelijk om het register te kopiëren. Dit geldt voor zowel het NERO als NEOM. Om dit tegen te gaan, wordt aanbevolen strengere regels te stellen aan de wijze waarop in de nevenregisters gezocht kan worden. Hierbij kan worden gedacht aan het vereisen van de naam[56] van de specifieke persoon om te controleren of deze nevenbetrekkingen heeft en welke dat zijn. Daarnaast kan de mogelijkheid om op functie of organisatie(onderdeel) te zoeken worden opgeheven, zodat men geen volledige lijst van gerechtelijke ambtenaren kan verkrijgen. Tot slot kan het onmogelijk worden gemaakt om door enkel op een spatie te zoeken een lijst van alle personen in het NEOM te raadplegen.

[55] Daar lijkt het wel op, het gaat steeds om een afkapping na het 26ste teken.
[56] Wel met mogelijkheid om typfouten te maken, zie voor voorbeelden hoofdstuk 15.

Een nadere aanscherping, met daarnaast de mogelijkheid om in een individueel verzoek van bijvoorbeeld een journalist of onderzoeker bulkverstrekking alsnog mogelijk te maken, lijkt een redelijk middel waarmee nog altijd het doel van het register gewaarborgd kan worden, maar toch misbruik van het register tegengegaan kan worden.

Hoofdstuk 15 – Privacybeschermende maatregelen

15.1 Inleiding

Het tweede deel van de onderzoeksvraag richt zich op twee aspecten van privacybescherming: ten eerste, welke privacybeschermende maatregelen zijn nodig voor registers die momenteel persoonsgegevens openbaar maken op een wijze die niet voldoet aan de eisen van het gegevensbeschermingsrecht? Ten tweede, welke maatregelen kunnen worden genomen om deze registers ook in de toekomst, rekening houdend met technologische ontwikkelingen, in overeenstemming te houden met het gegevensbeschermingsrecht? Deze vragen komen aan bod in dit hoofdstuk.

Bij de beantwoording daarvan komen ook twee belangrijke beginselen die hierbij centraal staan aan de orde: gegevensbescherming door ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen. Deze beginselen, voor het eerst expliciet opgenomen in artikel 25 van de AVG, verplichten verwerkingsverantwoordelijken om vanaf de ontwerpfase privacybescherming te integreren in hun systemen en processen.

Bij gebrek aan uitgebreide jurisprudentie op dit gebied, baseren we onze analyse mede op richtsnoeren, aanbevelingen en best practices van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB). Dit comité, ingesteld bij de AVG,[1] als opvolger van de Artikel 29-Werkgroep,[2] bestaat uit de voorzitters van de nationale toezichthoudende autoriteiten en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Het heeft als hoofdtaak toe te zien op de consistente toepassing van de AVG.

In het vervolg van dit hoofdstuk verkennen we Privacy Enhancing Technologies (PETs) als concrete technische hulpmiddelen om de genoemde beginselen in de praktijk te brengen. We sluiten af met een analyse van de verschillende privacybeschermende maatregelen die momenteel worden toegepast in openbare registers. Een one-size-fits-all aanpak is niet mogelijk bij het bepalen welke persoonsgegevens op welke wijze ontsloten moeten worden via openbare registers. Wél kan worden gekeken naar de verschillende wijzen waarop de openbare registers vorm hebben gekregen en persoonsgegevens toegankelijk maken. De keuze om een bepaalde wijze van raadplegen mogelijk te maken en de maatregelen die bij het ene register zijn genomen kunnen wellicht ook relevant zijn voor een ander register. Hoewel de afwegingen dus uiteindelijk per register moeten worden gemaakt, kan het onderzoek naar de andere registers wel als – ten minste – inspiratiebron werken voor de verschillende registers.

[1] Artikel 68 AVG.
[2] Artikel 29 Richtlijn 95/46/EC.

15.2 Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen

Op grond van de AVG is de verwerkingsverantwoordelijke verplicht om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om te waarborgen, alsook te kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met de verordening wordt uitgevoerd. Deze maatregelen worden ook geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd.[3] Het geldt met andere woorden gedurende de gehele verwerkingscyclus. Ter uitwerking van deze verplichting moet de verwerkingsverantwoordelijke maatregelen nemen en toepassen die voldoen aan twee beginselen van gegevensbescherming[4]: (1) de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp, en (2) de beginselen van gegevensbescherming door standaardinstellingen.[5] Deze beginselen zijn voor het eerst opgenomen in de AVG in artikel 25 AVG en zijn in zoverre nieuw ten opzichte van de Wbp.[6] De daaruit voortvloeiende verplichtingen worden echter ook grotendeels gezien als uitwerkingen van algemene beginselen van het gegevensbeschermingsrecht, die ook al voor de AVG bestonden, met name het beginsel van minimale gegevensverwerking.[7]

15.2.1 Gegevensbescherming door ontwerp

Het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp is vastgelegd in artikel 25 lid 1 AVG:[8]

> Rekening houdend met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, en de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking alsook met de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen welke aan de verwerking zijn verbonden, treft de verwerkingsverantwoordelijke, zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf, passende technische en organisatorische maatregelen, zoals pseudonimisering, die zijn opgesteld met als doel de gegevensbeschermingsbeginselen, zoals minimale gegevensverwerking, op een doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van deze verordening en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen.

Dit beginsel vereist dus dat er bij het ontwikkelen van iets nieuws, bijvoorbeeld beleid, een systeem of enig ander middel of doel waarbij of waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt, rekening wordt gehouden met de bescherming van persoonsgegevens,[9] en wel zo dat er op een doeltreffende wijze voor wordt gezorgd dat de

[3] Artikel 24 lid 1 AVG.
[4] EDPB 2020a, p. 5.
[5] Zie ook overweging 78 bij de AVG.
[6] Kranenborg & Verheij 2024, p. 313.
[7] Artikel 5 lid 1 sub c AVG. Zie art. 6 lid 1 sub c) Richtlijn 95/46/EG jo art. 11 Wbp.
[8] Over dit beginsel is na afronding van het onderzoek een uitgebreid proefschrift verschenen dat niet is verwerkt in dit hoofdstuk. Voor geïnteresseerden wordt deze publicatie hier genoemd: P. Dewitte, *Data Protection by Design 101: Dissecting, Applying and Supporting Article 25(1) GDPR* (diss.), Leuven: KU Leuven, april 2025.
[9] Voor soortgelijke verplichting uit hoofde van artikel 8 EVRM, zie EHRM 17 oktober 2008, Appl.nr. 20511/03 r.o. 36 (*I t. Finland*); EHRM 2 maart 2009, Appl. nr. 2872/02 r.o. 43 (*K.U t. Finland*).

noodzakelijke waarborgen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene worden ingebouwd.[10] Oftewel, dat er bij het ontwerp over de bescherming van persoonsgegevens wordt nagedacht en er wordt gekozen voor een implementatie die zo min mogelijk ingrijpt op de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.[11]

Dit houdt in dat er bij het bepalen van de verwerkingsmiddelen, maar ook de verwerking zelf, gekeken moet worden welke maatregelen moeten worden ingezet. Het kan gaan gaan om fysieke of softwarematige maatregelen,[12] en de EDPB stelt dat aangezien de AVG technologie-neutraal is opgesteld er dus geen specifieke maatregel wordt voorgeschreven.[13] Het kan gaan om technische maatregelen als pseudonimisering,[14] maar ook organisatorische maatregelen zoals het optuigen van een duidelijk kader voor het authorisatiebeleid,[15] of het trainen van personeel.[16] Welke maatregelen specifiek moeten worden genomen hangt af van de context en het doel van de verwerking en de daaraan verbonden risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.[17] Deze moeten dus in kaart worden gebracht.[18]

[10] EDPB 2020a, p. 6.
[11] De WP29 werkgroep sprak eerder nog over het feit dat 'de meest privacyvriendelijke oplossing moet worden gekozen'. Article 29 Data Protection Working Party 2017a, p. 8.
[12] EDPB, 'Letter to Moritz Körner (MEP) on laptop camera covers (ref. OUT2023-0055)', 7 juli 2023.
[13] EDPB, 'Letter to Moritz Körner (MEP) on new "private relay" function and its interaction with Article 25 GDPR (ref. OUT2023-0056)', 7 juli 2023.
[14] Hier kan ook worden gedoeld op anonimisering. Het anonimiseren van gegevens houdt in dat deze gegevens niet langer als persoonsgegevens kwalificeren. Pseudonimiseren is 'het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld', Artikel 4, punt 5) AVG.
[15] Hoge Raad 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:741 r.o. 4.17-4.18 (*e-archief*). Hierin overwoog de Hoge Raad: 'Een duidelijk kader voor het toekennen van (enkelvoudige en meervoudige) autorisaties lijkt nog te ontbreken. Er zijn per gerecht verschillende manieren waarop autorisaties worden aangevraagd, gewijzigd, ingetrokken en gecontroleerd, en informatie over de wijze waarop de (gedelegeerde) bevoegdheid daartoe is vastgelegd, is niet in alle gevallen voorhanden. Ter zitting is naar voren gekomen dat niet alleen rechters en medewerkers van de juridische ondersteuning, maar ook andere medewerkers binnen de gerechten toegang tot het E-archief kunnen verkrijgen als dat nodig is voor de uitoefening van hun functie. Niet is duidelijk geworden welke criteria daarbij worden gehanteerd. Zodoende kan niet worden vastgesteld of met de thans getroffen maatregelen voldoende is gewaarborgd dat autorisaties worden verstrekt en ingetrokken met inachtneming van de hiervoor in 4.7 vermelde andere eisen dan de eis van transparantie'.
[16] EDPB 2020a, p. 6. EDPB 2020b, p. 30 spreekt bijvoorbeeld over het aannemen van een toepasselijk management-raamwerk en het opzetten en handhaven van beleid en procedures hieromtrent.
[17] Afhankelijk van de aard en omvang van de beoogde gegevensverwerking is er ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/DPIA) nodig, welke een inventarisatie van de risico's met zich meebrengt en de mate waarin de genomen maatregelen deze risico's verkleinen/wegnemen. Zie artikel 35 lid 1 jo lid 7 sub d) AVG. Bij het bepalen van de risico's op de individuele rechten en vrijheden van de betrokkene wordt onder meer gekeken naar de aard, omvang, context en doel van de verwerking. Zie uitgebreider ook EDPB 2020a, p. 9-10.
[18] Zie in dit kader ook de beoordeling van de noodzakelijkheid van de verwerking indachtig de evenredigheid daarvan gelet op het doel van de verwerking, Hoofdstuk 2.

Er is een enorm breed scala aan mogelijkheden van technische en organisatorische maatregelen die genomen kunnen worden. Daarbij blijft enigszins vaag wat dit in een concreet geval betekent. Teneinde dit concreter te maken, heeft de EDPB richtsnoeren opgesteld waarin enkele elementen van gegevensbescherming door ontwerp nader uitgewerkt worden. Daarnaast bestaan er internationale standaarden, best practices en gedragscodes aangenomen door verenigingen en andere organen die categorieën verwerkingsverantwoordelijken vertegenwoordigen die voorzien in specifieke handvatten om uitwerking aan dit beginsel te geven.[19] Het blijft echter de verwerkingsverantwoordelijke die moet nagaan of de daarin voorgestelde maatregelen geschikt zijn voor de beoogde verwerking en hoe de verschillende elementen van het beginsel nader uitwerking dienen te krijgen.[20]

Voor de houders van openbare registers kan dit onderzoek relevant zijn, omdat het in kaart brengt welke technische en organisatorische maatregelen zijn genomen. Hoewel het om tien verschillende registers gaat, elk met een eigen doelstelling waardoor maatregelen niet altijd een-op-een kunnen worden overgenomen, kan de technische vormgeving van deze registers wel als inspiratie dienen voor de inrichting en mogelijke aanpassing van andere openbare registers.

Stand van de techniek

Hoewel het beginsel gegevensbescherming door *ontwerp* heet, betekent dit niet dat alleen in de ontwerpfase moet worden gekeken naar de adequate maatregelen die genomen dienen te worden. Artikel 25 lid 1 AVG begint met 'Rekening houdend met de stand van de techniek', waaruit een zeker iteratief proces kan worden afgeleid.[21] Dit brengt met zich mee dat er rekening moet worden gehouden met de huidige stand van de techniek bij zowel het bepalen van de mogelijke risico's voor de rechten van betrokkenen, als de mogelijkheden om effectief uitwerking te geven aan de beginselen van het gegevensbeschermingsrecht.[22] Oftewel, de stand van de techniek brengt een potentieel risico met zich mee, maar vormt tegelijkertijd een bron van nieuwe technische middelen die ingezet kunnen worden om juist de bescherming van persoonsgegevens te kunnen bevorderen.[23] Gegevensbescherming door ontwerp

[19] Denk aan de verschillende ISO-standaarden, zoals ISO 27550 inzake privacy engineering, waarbij ook expliciete aandacht is voor gegevensminimalisatie. Of in het kader van informatiebeveiliging Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst en het voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. Hof Den Haag 12 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:470 4.63 (*Rechtmatigheid bedrijfsbezoek ACM*). Ook relevant voor overheidsorganisaties in het bijzonder is de Handleiding Privacy by Design van het ministerie van Justitie en Veiligheid uit 2023; Bennink & Drukarch 2023.

[20] EDPB 2020a, p. 7. Het kan gaan om softwarematige of hardwarematige oplossingen, met elk hun voor- en nadelen, zie ook EDPB, 'Letter to Moritz Körner (MEP) on laptop camera covers (ref. OUT2023-0055)', 7 juli 2023.

[21] Zie ook punten 19-20 en 37-39 EDPB 2020a, p. 8, 10-11.

[22] Waarmee dan weer op de algemene beginselen van artikel 5 lid 1 AVG wordt gedoeld: (a) rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, (2) doelbinding, (3) minimale gegevensverwerking, (4) juistheid, (5) opslagbeperking, en (6) integriteit en vertrouwelijkheid.

[23] EDPB 2020a, p. 8. In zoverre is het interessant dat de niet gecontroleerde Nederlandse vertaling van de Richtsnoeren enkel wijzen op de nadelige effecten van technologische ontwikkelingen, terwijl de originele

brengt dus een voortdurende verplichting met zich mee om op de hoogte te blijven van technologische ontwikkelingen en daarop te reflecteren in het licht van de gegevensverwerking.[24]

Uitvoeringskosten

Er dient voorts rekening te worden gehouden met de uitvoeringskosten. De EDPB geeft hierbij aan dat dit element niet betekent dat van de verwerkingsverantwoordelijke wordt verwacht dat deze een disproportionele investering pleegt wanneer er een redelijk alternatief bestaat. Kortom, economische overwegingen mogen bij de implementatie worden meegenomen bij de keuze tussen twee even effectieve middelen om de persoonsgegevens te beschermen. Hierbij is het belangrijk op te merken dat kosten weliswaar een factor zijn om mee te wegen bij de implementatie van gegevensbescherming door ontwerp, maar geen factor zijn bij de vraag of een vorm van gegevensbescherming door ontwerp moet worden doorgevoerd.[25]

In dit kader heeft het Hof van Justitie in de *OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*-zaak een belangrijk uitgangspunt vastgesteld: de omstandigheid dat aan overheidsinstanties te weinig middelen worden toegekend, kan in geen geval een legitieme reden vormen die rechtvaardigt dat inbreuken worden gemaakt op de rechten die burgers aan het Unierecht ontlenen.[26] In deze zaak oordeelde het Hof dat het gebrek aan middelen om iedere registratie zelf te controleren, ook al zou dit voldoende zijn geweest om aan het doel van de registratie te voldoen, geen rechtvaardiging kon vormen om het register openbaar te maken.[27]

15.2.2 Gegevensbescherming door standaardinstellingen

Nauw verwant met het gegevensbescherming door ontwerp is gegevensbescherming door standaardinstellingen, apart in artikel 25 lid 2 AVG opgenomen:

> De verwerkingsverantwoordelijke treft passende technische en organisatorische maatregelen om ervoor te zorgen dat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking. Die verplichting geldt voor de hoeveelheid verzamelde persoonsgegevens, de mate waarin zij worden verwerkt, de termijn waarvoor zij worden opgeslagen en de toegankelijkheid daarvan. Deze maatregelen zorgen met name ervoor dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt.

Engelse tekst ook wijst op de 'opportunities'. Zie voor de Nederlandse vertaling: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_nl.pdf.

[24] EDPB 2020a.

[25] EDPB 2020a, p. 8-9.

[26] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punt 89 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

[27] HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 punten 87-89 (*OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

Met dit beginsel wordt met name uitwerking gegeven aan de beginselen van doelbinding, minimale gegevensverwerking en opslagbeperking. Gegevensbescherming door standaardinstellingen houdt kort gezegd in dat wanneer er meerdere configuraties mogelijk zijn, de standaardinstellingen – de 'default' of 'factory settings/fabrieksinstellingen' – de minst verregaande gegevensverwerking met zich meebrengen. Het gaat om instellingen met betrekking tot de hoeveelheid verzamelde gegevens, de reikwijdte van de verwerking en de duur van de opslag en toegankelijkheid van de gegevens.[28] Deze moeten allemaal zijn ingesteld op een wijze die strikt beperkt blijft tot wat vereist is om het doel van de verwerking te bereiken.[29]

In relatie tot openbare registers kan hierbij worden gedacht aan het feit dat niet-verplichte, maar mogelijk nuttige informatie standaard niet wordt geregistreerd. Of, wanneer de registratie wel verplicht is maar het openbaar maken van die informatie niet noodzakelijk volgt uit het doel van het register, dat in dat geval de gegevens niet standaard openbaar worden gemaakt. Wanneer het voor het doel strikt noodzakelijk is dat sommige persoonsgevens openbaar moeten worden gemaakt maar andere niet, kan de mogelijkheid worden geboden aan de betrokkene om na voldoende objectieve en neutrale informatie over de gevolgen van deze beslissing,[30] de niet noodzakelijke maar mogelijk nuttige persoonsgegevens openbaar toegankelijk te maken. Gegevensbescherming door standaardinstelling betekent hier dat wanneer de betrokkene niets doet, de gegevens dus niet worden geopenbaard. Op deze wijze wordt de betrokkene in staat gesteld om controle uit te oefenen op de informatieverwerking,[31] waarbij het uitgangspunt is dat enkel die gegevens worden verwerkt op een wijze die strikt noodzakelijk is om het doel van de gegevensverwerking te kunnen verwezenlijken.

15.3 Privacy Enhancing Technologies (PETs)

Er is geen eenduidige definitie van Privacy Enhancing Technologies (PETs). De AVG zelf bijvoorbeeld definieert de term niet en ook de EDPB heeft zich er nog niet aan gewaagd. Wel bespreekt de EDPB PETs in de richtsnoeren inzake gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen, zij het zijdelings.[32] De EDPB geeft daarbij aan dat het enkel één middel is dat tot de beschikking van verwerkingsverantwoordelijken kan staan en dat PET's op zichzelf 'niet noodzakelijkerwijs de verplichtingen van Artikel

[28] EDPB 2020a, p. 11. Zie in het kader van videoapparatuur EDPB 2020b, p. 30-32.
[29] Artikel 5 lid 1 sub b) AVG inzake doelbinding.
[30] Zie Overweging 78 bij de AVG, waarin staat: 'Dergelijke maatregelen kunnen onder meer bestaan uit […] transparantie met betrekking tot de functies en de verwerking van persoonsgegevens, het in staat stellen van de betrokkene om controle uit te oefenen op de informatieverwerking'. Zie in dit kader ook : EDPB 2023, p. 13.
[31] Zie bijvoorbeeld in een andere context, Article 29 Data Protection Working Party 2017b, p. 13, waarbij ook de keuze aan de gebruiker wordt gelaten om enkele parameters ten aanzien van de gegevensverwerking te beïnvloeden. De EDPB spreekt later ook van 'autonomie' en 'consumer choice' in het kader van social media platform interfaces. EDPB 2023, p. 13.
[32] EDPB 2020a, p. 30.

25 [dekken]'.[33] Waar gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen dus kunnen worden gezien als een gegevensbeschermingsstrategie, kunnen PETs worden gezien als een middel om (een deel van) de ontwerpoplossingen in de praktijk uit te voeren.[34]

Wat voor soort PETs er dan zijn en wat de EDPB ziet als een PET is dus nog niet helemaal duidelijk. Mogelijk komen hier nog aparte richtsnoeren over,[35] maar daar lijkt in ieder geval op korte termijn geen sprake van.[36]

In eerdere documenten van de Artikel 29-Werkgroep, de voorloper van de EDPB, wordt het 'concept' van PETs omschreven als verwijzende naar 'een verscheidenheid aan technologieën die de persoonlijke privacy beschermen, met name door het minimaliseren of elimineren van het verzamelen of verdere verwerken van identificeerbare gegevens'.[37] De OESO heeft in 2023 de ontwikkeling van de verschillende definities die werden gehanteerd[38] uiteengezet om uit te leggen wat onder PETs zou moeten worden verstaan.[39] De OESO hanteert vervolgens in het verdere rapport de volgende eigen vormgegeven definitie van PETs, die we hierna zullen volgen:

> Voor dit rapport worden PET's begrepen als een verzameling van digitale technologieën, benaderingen en hulpmiddelen die gegevensverwerking en -analyse mogelijk maken, terwijl ze de vertrouwelijkheid, en in sommige gevallen ook de integriteit en beschikbaarheid van de gegevens beschermen, en daarmee de privacy van de betrokkenen en de commerciële belangen van de gegevensbeheerders.
>
> PET's zijn doorgaans geen op zichzelf staande hulpmiddelen. Ze kunnen eerder in combinatie met andere organisatorische en juridische hulpmiddelen[40] worden gebruikt om doelstellingen op het gebied van gegevensbeheer te realiseren. PET's kunnen afhankelijk van elkaar functioneren. Net zoals koks verschillende ingrediënten gebruiken om een recept voor een gerecht te vormen, zijn PET's de ingrediënten die kunnen worden gecombineerd om bepaalde privacy- en gegevensbeschermingsdoelen te bereiken.[41]

[33] EDPB 2020a, p. 30.
[34] Bennink & Drukarch 2023, p. 51. Zie ook Hoepman 2020, p. 25.
[35] EDPB 2021, p. 3.
[36] Het Work Programme 2024-2025 van de EDPB waarin het haar werkzaamheden voor de komende tijd aankondigt rept hier niet over bijvoorbeeld. *EDPB Work Programme 2024-2025*. Wel staan in dat work programme richtsnoeren voor anonimiseringstechnieken. In EDPB, *Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation*, 2025 (versie voor consultatie), wordt slechts één keer naar PETs verwezen, zie voetnoot 25 op pagina 21.
[37] Article 29 Data Protection Working Party 2000, p. 79.
[38] Door verschillende organisaties, zoals the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), de Federal Reserve Bank van de Verenigde Staten, en het National Institute of Standards and Technology (NIST).
[39] OECD 2023, p. 10-13.
[40] Het gaat hier ook om een verwijzing naar passende technische en organisatorische maatregelen die noodzakelijk zijn om door de verwerkingsverantwoordelijke te worden genomen op grond van artikelen 24 en 32 AVG.
[41] OECD 2023, p. 13.

Het gaat dus om een verzameling van digitale technologieën, benaderingen en hulpmiddelen die gegevensverwerking en -analyse mogelijk maken, maar wel de persoonsgegevens beschermen. Daaronder valt een veelvoud aan verschillende technieken waarvan de OESO er enkele uitlicht,[42] onderverdeeld in vier categorieën:[43]

Data-obfuscatie

1. Anonimisatie & pseudonimisatie[44]
2. Het gebruik van synthetische data
3. Differential Privacy
4. Zero-knowledge proofs

Versleutelde gegevensverwerkingstools[45]

5. Homomorfische encryptie
6. Multi-party computation
7. Trusted execution environments

Federatieve en gedistribueerde analyses

8. Federated learning
9. Gedistribueerde analyses

Gegevensverantwoordingsmiddelen

10. Accountable systems
11. Threshold secret sharing
12. Personal data stores / Personal Information Management Systems (PIMS)

Weinig van deze PETs lijken op het eerste oog daadwerkelijk een bijdrage te kunnen leveren aan de verschillende doelen die de openbare registers dienen. Wanneer we eerst naar deze vier categorieën kijken, dan biedt alleen de eerste categorie, data-

[42] OECD 2023, p. 13.
[43] OECD 2023, p. 15.
[44] Hoewel dit twee zeer verschillende technieken zijn, waarbij anonimiseren gegevens niet langer doet kwalificeren als persoonsgegevens, terwijl gepseudonimiseerde gegevens nog wel als persoonsgegevens worden gezien, zijn het wel beide vormen van data-obfuscatie. Het kwalificeren van gegevens als geanonimiseerd is voor een gegevensverwerker een welkome kwalificatie, omdat daarmee het gegevens-beschermingsrecht niet (langer) van toepassing is. Onderzoek toont echter aan dat het niet gemakkelijk is om te anonimiseren, zie bijvoorbeeld Koot 2012. Technieken die voorheen als anonimiseringstechnieken werden bestempeld, blijken door technologische ontwikkelingen niet langer adequaat te zijn. Zie in dit kader ook de, voor dit onderwerp verouderde, Article 29 Data Protection Working Party 2014. Zie ook voor een praktische uitwerking hiervan Bennink & Drukarch 2023, p. 13.
[45] Article 29 Data Protection Working Party 2005, p. 3. Waarin een voorbeeld wordt gesproken over PETs zoals het gebruik embedden van 'kill commands' en cryptografie in RFID tags.

obfuscatie, bruikbare technieken voor openbare registers. De categorieën versleutelde gegevensverwerkingstools en federatieve en gedistribueerde analyses zijn met name interessant voor het doen van onderzoek aan de hand van (grote hoeveelheden) confidentiële informatie. De laatste categorie, gegevensverantwoordingsmiddelen, omvat wat meer uiteenlopende technieken. Accountable systems zijn nog niet gereed om in de praktijk gebruikt te worden[46] en threshold secret sharing en PIMS zijn niet toepasbaar op de situatie van openbare registers.

Binnen de categorie van data-obfuscatie vallen ook direct enkele technieken af. Synthetische data en differential privacy ondersteunen met name analyses over grotere hoeveelheden informatie, waarbij het niet per se noodzakelijk is om gebruik te maken van juiste (identificeerbare) informatie, zolang deze maar representatief is.

Twee technieken kunnen echter wel relevant zijn voor toepassing in het kader van het hanteren van openbare registers: het toepassen van pseudonimiseren en de zogenoemde Zero-knowledge proofs. In beide gevallen worden persoonsgegevens beschermd: pseudonimiseren doet dit door identificeerbare gegevens te vervangen met pseudoniemen, terwijl Zero-knowledge proofs het mogelijk maken om de waarheid van een bewering te bewijzen zonder de onderliggende gegevens te onthullen.

Pseudonimiseren is eveneens een techniek die expliciet wordt genoemd en zelfs gedefinieerd in de AVG, in artikel 4, punt 5) AVG:

> het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.

Dit begrip houdt kort gezegd in dat identificerende kenmerken van een persoon achterwege worden gelaten en de overige kenmerken worden gekoppeld aan een (veelal) informatieloze reeks tekens.[47] Zonder aanvullende informatie, veelal in de vorm van een koppeltabel waarin de tekenreeks wordt gekoppeld aan de naam en/of

[46] OECD 2023, p. 24.

[47] Informatieloos betekent dat de reeks tekens zelf geen informatie over de persoon prijsgeeft. Een BSN is bijvoorbeeld ook informatieloos, maar een IP-adres hoeft dat niet te zijn. Een IP-adres geeft, zij het heel weinig, informatie over de mogelijke locatie van de betreffende verbinding. Hier zijn maatregelen tegen te nemen, zoals het gebruik van VPN-verbindingen, maar een 'regulier' IP-adres geeft bijvoorbeeld informatie prijs aan de websitehouder in grove zin over bijvoorbeeld het land waaruit de bezoeker van de website komt.

andere direct identificerende kenmerken, is het niet mogelijk om te achterhalen wie er hoort bij deze persoonskenmerken.[48]

In relatie tot openbare registers kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan het enkel openbaar maken van een registratienummer zonder nadere identificerende kenmerken. Beëdigde tolken en vertalers krijgen bijvoorbeeld een Wbtv-nummer toegewezen.[49] Wanneer het register alleen het Wbtv-nummer openbaar zou maken, in combinatie met de talen waarin de persoon kan vertalen of tolken, kan dit register gebruikmaken van pseudonimisering als PET. Pseudonimiseren wordt nu ook al gezien als een in te zetten middel om gegevensbescherming door ontwerp te bewerkstelligen.[50] Let wel, het invoeren van deze maatregel moet voldoende zijn om het doel van het register te blijven dienen, anders is de inzet van dit middel niet als een redelijk middel te beschouwen.

Zero-knowledge proofs maken het mogelijk om informatie te verifiëren zonder dat aanvullende informatie wordt verstrekt. Het gaat dan in wezen om het beantwoorden van een waar-/onwaar-vraag, zoals: 'Is deze persoon boven de dertien jaar?'. In het kader van openbare registers kan worden gedacht aan het destilleren van specifieke vragen die gesteld kunnen worden, waarop een simpele bevestiging of ontkenning kan volgen zoals 'is deze persoon gekwalificeerd vertaler van Afrikaans-Nederlands?', 'is persoon [x] deskundige op het gebied van [y]?', 'kan persoon [x] behandelen (of moet ik daarvoor voorafgaande toestemming van een bewindvoerder of curator hebben)?' of 'heeft deze persoon [x] gezag over kind [y]?', om enkele mogelijke voorbeelden te noemen.[51]

Zero-knowledge proofs zijn vrij complexe protocollen die ontwikkeld zijn om de waar-/onwaar-vragen te beantwoorden zonder de aanwezigheid van een derde vertrouwde partij (*trusted third party)*.[52] Bij het uitvragen van openbare registers is de context simpeler, aangezien het register zelf als vertrouwde partij kan optreden. Het register kan dan, in gevallen waarin dit toepasselijk is, slechts ja/nee-antwoorden uitgeven op specifieke vragen, zonder daarbij direct zero-knowledge proofs te hoeven gebruiken.

[48] Er bestaat discussie over de vraag of het enkele vervangen van een naam, terwijl nog voldoende andere kenmerken behouden blijven om de persoon indirect te kunnen identificeren, volstaat om te spreken van pseudonimisering in de zin van de AVG. In deze tekst wordt aangenomen dat dit wel als pseudonimisering kan worden beschouwd, zij het als een niet-robuuste pseudonimiseringstechniek.
[49] Zie Hoofdstuk 12.
[50] EDPB 2020a, p. 6, 21-22, 24, 27. EDPB, *Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation*, 2025 (versie voor consultatie).
[51] De AP geeft bijvoorbeeld aan dat dit een mogelijke oplossing kan zijn voor de ontsluiting van informatie uit de handelsregisters over het vestigingsadres van zzp'ers, dat veelal ook het woonadres is van deze persoon, in plaats van deze informatie te openbaren. Dus 'is het vestigingsadres van onderneming [x] op [adres y]?', zodat het via de website of factuur bestaande adres geverifieerd kan worden, zie Autoriteit Persoonsgegevens 2021.
[52] Fagin, Moni & Winkler1996. Zoals een notaris.

Zero-knowledge proofs kunnen nog een rol spelen in de bescherming van de bevrager van het register, in die gevallen waarin bevragers zich eerst dienen te registreren. In dat geval zouden zero-knowledge proofs gebruikt kunnen worden om aan te tonen dat de bevrager zelf geregistreerd is, zonder de exacte identiteit vrij te geven. Hiervoor ontbreekt op dit moment echter de infrastructuur.

De OESO geeft aan dat de techniek van de zero-knowledge proofs potentieel heeft, maar dat de toepassingen daarvan nog in de kinderschoenen staan.[53] In dat kader is het relevant dat de EDPB in de richtsnoeren inzake gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen aangeeft dat PETs, wanneer deze de 'state-of-the-art volwassenheid hebben bereikt', kunnen worden gebruikt als maatregel in overeenstemming met de gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen, mits passend bij de specifieke beoogde verwerking.[54] Hoewel de EDPB niet specifiek wijst op zero-knowledge proofs, blijft de inzet daarvan dus wel afhankelijk van de bijdrage die deze technologie kan leveren aan de bescherming van persoonsgegevens op een wijze die niet het doel van het specifieke openbare register schaadt. De afweging voor de inzet van dit middel is dus dezelfde als voor ieder andere privacybeschermende maatregel.

15.4 Privacybeschermende maatregelen aanwezig in de registers

Hoewel PETs zinvolle technische maatregelen kunnen vormen om te voldoen aan de verschillende beginselen van het gegevensbeschermingsrecht, vervatten de PETs niet alle mogelijkheden om maatregelen te nemen die privacybeschermend kunnen zijn. Enkel kijken naar PETs zou dus een te beperkt beeld geven van de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijken voor openbare registers maatregelen kunnen nemen om openbare registers vorm te geven op een wijze die persoonsgegevens – waar nodig – toegankelijk maakt op een wijze die beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke in relatie tot het doel.

Daarom wordt het begrip PETs losgelaten en kijken we in wat volgt naar de verschillende privacybeschermende maatregelen die specifiek relevant zijn in het kader van het houden van openbare registers.

Er blijkt geen uniforme manier te bestaan waarop informatie uit openbare register wordt ontsloten. In vrijwel ieder openbaar register dat is onderzocht pakt het nét wat anders uit. Zelfs de registers die in grote mate overeenkomsten vertonen voor wat betreft de doelstellingen die worden gediend met de openbaarheid en zelfs een gezamenlijke grondslag hebben, vertonen weliswaar veel overeenkomsten, maar zijn niet gelijk in hun aanpak. De informatie die wordt ontsloten via het register van

[53] OECD 2023, p. 17.
[54] EDPB 2020a, p. 30.

nevenbetrekkingen van rechters bijvoorbeeld openbaart andere informatie dan het register van nevenbetrekkingen van gerechtelijke ambtenaren gehouden door het OM. Dit verschil kan worden verklaard doordat de registers door twee verschillende organisaties worden gehouden, maar kan ook gelegen zijn in de verschillende functies die beide gerechtelijke ambtenaren vervullen in een (straf)proces, waardoor een onderscheid gerechtvaardigd kan zijn.

Een uniforme aanpak is niet mogelijk bij het bepalen van de vraag welke persoonsgegevens op welke wijze ontsloten moeten worden via openbare registers. Wél kan worden gekeken naar de verschillende manieren waarop de openbare registers vorm hebben gekregen en persoonsgegevens toegankelijk maken. De keuze om een bepaalde wijze van raadplegen mogelijk te maken en de maatregelen die bij het ene register zijn genomen, kunnen mogelijk ook relevant zijn voor een ander register. Hoewel de afwegingen dus uiteindelijk per register moeten worden gemaakt, kan het onderzoek naar de andere registers wel als inspiratiebron dienen voor de verschillende registers.

15.4.1 Bewijs van registratie

Alleen het CCBR[55] en het CGR[56] voor wat betreft advocaten, Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) lijken gebruik te maken van iets dan in de buurt komt van zero-knowledge proofs. Deze registers bieden de mogelijkheid om een zoekopdracht naar een persoon in combinatie met de geboortedatum een verklaring van voorkomen of niet voorkomen af te drukken.[57] Daarmee wordt het register niet direct opengesteld voor degene die zoekt, maar kan ook worden volstaan met het afdrukken van het feit dat iemand in het register voorkomt. Dat kan in sommige gevallen al volstaan.

***Figuur 30**. Afdruk zoekresultaat voorkomen in CCBR*

de Rechtspraak

Curatele- en bewindregister
Afdruk zoekresultaat

Aangemaakt op [redacted]

Gezocht op

Voorvoegsel(s):
Achternaam: [redacted]
Geboortedatum: [redacted]

Gevonden curatelen en/of bewinden

Voornamen	v.v.	Achternaam	Geboortedatum	Geboorteplaats	100% match
[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted], Nederland	Ja

[55] Centraal Curatele- en Bewindregister, zie Hoofdstuk 13.
[56] Centraal Gezagsregister, zie hoofdstuk 11.
[57] Zie nader Hoofdstuk 13 en 14.

Figuur 31. *Afdruk verklaring niet voorkomen in CCBR*

de Rechtspraak

Verklaring niet voorkomen
in het curatele- en bewindregister

Aangemaakt op [redacted]

Gezocht op

Voorvoegsel(s):
Achternaam: test
Geboortedatum: 1-1-1990

Er zijn geen personen opgenomen in het curatele- en bewindregister die voldoen aan uw zoekcriteria.

Geen van de andere registers maakt gebruik van een soortgelijk mechanisme. Het CIR bijvoorbeeld geeft wel aan dat er geen resultaten zijn, maar biedt niet de mogelijkheid om hier een verklaring van te downloaden, zoals het CCBR wel doet.

15.4.2 Verschillende vormen van ontsluiten

Aan openbaarheid wordt op verschillende wijzen uitvoering gegeven. Zo bestaan er registers die op één enkele manier de informatie ontsluiten,[58] via een website waarop informatie wordt gepubliceerd,[59] of een database die bevraagd kan worden,[60] terwijl er andere registers voor het publiek enkel toegankelijk zijn wanneer in persoon, per telefoon, post of e-mail contact met een rechtbank wordt opgenomen.[61] De wijze waarop de ontsluiting wordt vormgegeven is onder meer relevant voor de beantwoording van de vraag of de openbaarheid en met name de toegankelijkheid proportioneel is. Wanneer het digitaal ontsluiten van de gegevens in een centraal openbaar register plaatsvindt, bestaat er de mogelijkheid om het gehele register te kopiëren of het veelvuldig voor andere doeleinden dan waar het register voor is bedoeld te raadplegen, bijvoorbeeld om een eigen schaduwregister op te zetten. Het boedelregister is hier het beste tegen 'bestand', nu dit register niet digitaal te raadplegen is door een aanvrager. Het is echter niet zo dat daarmee automatisch het analoog houden van de wijze van raadplegen de voorkeur heeft.[62] Integendeel. Bij het digitaal raadpleegbaar maken van het register moeten wel enkele privacybeschermende maatregelen worden ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn specifieke technische maatregelen die eenvoudig kunnen worden geïmplementeerd, evenals organisatorische maatregelen.

[58] Bijvoorbeeld de lijst vergunninghouders Wpbr.
[59] Bijvoorbeeld het NERO en NEOM.
[60] Bijvoorbeeld het CIR.
[61] Bijvoorbeeld het boedelregister.
[62] Zie ook in die zin Raad van State 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420 (Afvalpas).

	Register	Centraal of decentraal openbaar	Toegankelijk via website voor eenieder	Toegang bepaalde partijen vergemakkelijkt	Toegang via een webservice/API	Bulkraadpleging standaard aangeboden?
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Centraal	Ja	Nee	Nee	Ja, in CSV en JSON formaat.
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Centraal	Ja	Ja, het intermediairsportaal	Nee	Nee, maar zie zoekfunctietabel
3	NRGD	Centraal	Ja	Nee	Nee	Nee, maar zie zoekfunctietabel
4	CIR – Faillissement	Centraal	Ja	Ja, ftp-koppeling voor bepaalde specifieke afnemers	Ja	Ja, maar beperkt via CIR Webservice voor bijvoorbeeld insolventies aangepast sinds bepaalde datum
5	CIR – Surseance	Centraal én decentraal	Ja	Ja, ftp-koppeling voor bepaalde specifieke afnemers	Ja	Ja, maar beperkt via CIR Webservice voor bijvoorbeeld insolventies aangepast sinds bepaalde datum
6	CIR – WSNP	Centraal én decentraal	Ja	Ja, ftp-koppeling voor bepaalde specifieke afnemers	Ja	Ja, maar beperkt via CIR Webservice voor bijvoorbeeld insolventies aangepast sinds bepaalde datum
7	CIR – WHOA	Centraal	Ja	Nee	Nee	Ja
8	CCBR	Centraal	Ja	Nee	Ja	Nee
9	Centraal gezagsregister	Centraal én decentraal	Nee	Ja, voor advocaten, OM, KMar en RvdK via een website benaderbaar	Ja, alleen indirect via een (griffiemedewerker) van eender welke rechtbank	Nee
10	Huwelijksgoederenregister	Decentraal met centrale verwijsindex	Ja	Nee	Nee	Nee
11	Boedelregister	Decentraal	Nee	n.v.t.	Nee	Nee
12	NERO	Centraal	Ja	Nee	Nee	Nee, maar zie zoekfunctietabel
13	NEOM	Centraal	Ja	Nee	Nee	Nee, maar zie zoekfunctietabel

15.4.3 Gegevensminimalisatie

Een van de kernbeginselen van het gegevensbeschermingsrecht is het beginsel van de minimale gegevensverwerking, ook wel dataminimalisatie genoemd. Artikel 5 lid 1 onder c) AVG vereist dat de verwerking van persoonsgegevens 'toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt'.

'Toereikend' betekent dat de verzamelde persoonsgegevens voldoende moeten zijn om het gestelde doel te bereiken. 'Ter zake dienend' houdt in dat de gegevens daadwerkelijk relevant moeten zijn voor dit doel.[63] 'Beperkt tot wat noodzakelijk is' vereist dat niet meer gegevens worden verwerkt dan strikt nodig is voor het bereiken van het doel.[64] Dit laatste aspect komt ook terug in overweging 39 van de AVG, waarin in lijn met het beginsel van opslagbeperking wordt bepaald dat de opslagperiode van persoonsgegevens tot een minimum moet worden beperkt en dat verwerking alleen is toegestaan als het doel niet redelijkerwijs op een andere wijze kan worden bereikt.

In relatie tot openbare registers kunnen we als voorbeeld wijzen op het belang dat informatie omtrent bijvoorbeeld bepaalde categorieën van geregistreerde personen wel relevant is en voor anderen weer niet. Een schoolvoorbeeld hiervan vinden we terug in het register voor gerechtelijke deskundigen, zie Hoofdstuk 4. Bij de categorie FPPO (Forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek) wordt ook het geslacht van de deskundige weergegeven. Uit het afgenomen interview komt naar voren dat de reden hiervoor is dat bij gedragskundig onderzoek de te onderzoeken persoon regelmatig een voorkeur heeft voor een vrouwelijke dan wel mannelijke onderzoeker. Omdat het contact tussen onderzoeker en onderzochte van invloed is op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten, is deze optie toegevoegd aan het register. Het geslacht wordt dus openbaar gemaakt wanneer dit ter zake dienend is, en niet openbaar kenbaar gemaakt wanneer dit niet nodig is. Deze differentiatie naar categorieën binnen hetgeen openbaar wordt gemaakt, is daarmee een uitstekend voorbeeld van de uitwerking van het beginsel van minimale gegevensverwerking en de daarmee samenhangende proportionaliteit van de gegevensverwerking.[65]

De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het beginsel van minimale gegevensverwerking kan dus betrekking hebben op een specifiek persoonsgegeven dat wel of niet wordt geregistreerd, of geopenbaard.[66] Het kan ook zien op de wijze

[63] Het beginsel geeft hiermee ook uitdrukking aan het vereiste van de proportionaliteit van de verwerking, zie onder meer HvJ EU 4 oktober 2024, C-446/21 (*Schrems (Communication de données au grand public)*), punt 50; HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22 (*Direktor na Glavna direktsia 'Natsionalna politsia' pri MVR - Sofia*), punt 41. Zie voorts HvJ EU 9 januari 2025, C-394/23 (*Mousse*).
[64] Zie ook voor een praktische uitwerking Bennink & Drukarch 2023, p. 28.
[65] Zie voorts Hoofdstuk 2. Zie ook HvJ EU 9 januari 2025, C-394/23 (*Mousse*).
[66] Zie bijvoorbeeld het stoppen met verstrekken van de onderliggende akte bij de boedelregisters, Hoofdstuk 10.

waarop het register te raadplegen is. Daarom wordt er in het volgende gekeken naar enkele maatregelen die genomen zijn en kunnen worden.

15.4.4 Specifieke maatregelen die genomen worden om (onder meer) misbruik te voorkomen

In het volgende worden enkele maatregelen uitgelicht en gekeken naar de inzet daarvan bij de verschillende registers. Een robuust technisch beveiligingsbeleid is van belang om misbruik van het register te voorkomen.[67] Hoewel we geen volledige technische analyse hebben uitgevoerd, is wel gekeken naar de aanwezigheid van enkele basale (beveiligings)maatregelen. Hierbij lag de focus vooral op het risico van 'scraping': het geautomatiseerd kopiëren of raadplegen van grote hoeveelheden data uit het register, teneinde deze te verzamelen voor eigen doeleinden, zie nader paragraaf 15.6 hieronder.

De hieronder opgenomen maatregelen zijn niet limitatief ten aanzien van de maatregelen die genomen kunnen worden. Afhankelijk van het specifieke register kan men ook nog denken aan andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van misbruik. Welke dat (kunnen) zijn, moet steeds per register specifiek worden bekeken.

15.4.4.1 Rate-limiting en Robots.txt

We hebben ons gericht op de aanwezigheid van twee elementaire technische maatregelen. De eerste is rate-limiting: het beperken van het aantal raadplegingen binnen een bepaald tijdsbestek. De tweede maatregel betreft het gebruik van robots.txt,[68] waarmee richtlijnen worden gegeven aan zoekmachines en webcrawlers over welke delen van de website geïndexeerd[69] of doorzocht mogen worden.

Verificatievragen worden elders apart besproken, omdat we deze als organisatorische maatregel beschouwen. De inzet daarvan vereist bovendien een afzonderlijke afweging, aangezien ze mogelijk een te hoge drempel vormen voor gebruik van het register in overeenstemming met het doel. Het kan met andere woorden de effectiviteit van het register ondermijnen. Het hanteren van rate-limiting en robots.txt zou daarentegen geen effect hoeven hebben op de vraag of het doel nog bereikt kan worden.

[67] Het gaat hier om raadpleging van het register niet in overeenstemming met het doel van het register.
[68] Dit wordt gebruikt op websites en niet bijvoorbeeld webservices.
[69] Het indexeren van een website door zoekmachines is een geautomatiseerd proces waarbij de inhoud wordt doorzocht en opgeslagen om zoekresultaten te verbeteren.

	Register	Rate-limiting	Robots.txt
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Nee	Nee[1]
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Nee	Nee
3	NRGD	Nee	Nee[2]
4	CIR – Faillissement	Voor webservice	Ja
5	CIR – Surseance	Voor webservice	Ja
6	CIR – WSNP	Voor webservice	Ja
7	CIR – WHOA	Nee	Nee
8	CCBR	Voor webservice	Ja
9	Centraal gezagsregister	Onbekend	n.v.t.
10	Huwelijksgoederenregister	n.v.t.	Ja
11	Boedelregister	n.v.t. register is niet digitaal beschikbaar	n.v.t. register is niet digitaal beschikbaar
12	NERO	Nee	Ja
13	NEOM	Nee	Ja

[1] www.justis.nl/robots.txt bestaat wel maar geeft geen specifieke uitsluiting voor /registers/wpbr-register. Deze wordt dus niet door alle uitzonderingen geraakt en mag door webcrawlers worden gecrawld en geïndexeerd.

[2] www.nrgd.nl/robots.txt bestaat wel en laat alles en iedereen toe, behalve op de sub-pagina /error.

15.4.4.2 Zoekmethoden

Wanneer een register raadpleegbaar is via een zoekfunctie op een website, zijn er ook specifieke technische maatregelen te nemen die kunnen fungeren als privacy-beschermende maatregelen. Het gaat hier met name om regels ten aanzien van het zoeken. Welke tekens worden geaccepteerd en welke niet, is het mogelijk om het hele register in één keer te kunnen inzien door bijvoorbeeld op zoeken te drukken zonder dat een naam wordt ingevoerd, of bijvoorbeeld door alleen een spatie of slechts één letter in te voeren?[70]

[70] Pagination, ofwel dat er maar een beperkt aantal resultaten per pagina worden getoond, wordt niet gezien als een effectieve maatregel. Het maakt handmatig knip- en plakwerk ingewikkelder, maar is niet te beschouwen als een barrière voor geautomatiseerde toegang.

	Register	Zoeken mogelijk zonder specifieke naam?	Toegang mogelijk per onderdeel	Wildcard mogelijk?
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Ja, lijst wordt zonder zoekopdracht al weergegeven en is in z'n geheel te downloaden	n.v.t.	Nee
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Ja, kan op een enkele letter worden gezocht	per taal	Nee
3	NRGD	Nee	Ja, op expertise	
4	CIR – Faillissement	Niet voor zoeken op natuurlijk persoon, wel voor zoeken op rechtspersoon of handelsnaam	n.v.t.	Niet voor zoeken op natuurlijk persoon, wel voor zoeken op rechtspersoon of handelsnaam
5	CIR – Surseance	Niet voor zoeken op natuurlijk persoon, wel voor zoeken op rechtspersoon of handelsnaam	n.v.t.	Niet voor zoeken op natuurlijk persoon, wel voor zoeken op rechtspersoon of handelsnaam
6	CIR – WSNP	Nee[1]	n.v.t.	Nee
7	CIR – WHOA	Het register heeft geen zoekfunctie maar staat in z'n geheel online	n.v.t.	n.v.t.
8	CCBR	Nee, er is wel een typfoutmarge ingebouwd. Resultaten op naam met 1 teken verschil worden ook getoond	n.v.t.	Nee
9	Centraal gezagsregister	Nee	n.v.t.	Nee[2]
10	Huwelijksgoederenregister	Nee	n.v.t.	Nee
11	Boedelregister	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
12	NERO	Ja, kan op een enkele letter worden gezocht	Ja, per organisatieonderdeel of functie	Staat op de website van wel, maar werkt niet
13	NEOM	Ja, op spatie. Alle registraties zijn dan te zien	Ja, per organisatie	Nee

[1] Wel is het mogelijk om een lijst van alle handelingen inzake schuldsanering van de afgelopen maand te laten genereren, ofwel het indexeren van de informatie hieromtrent uit de Staatscourant. Dit kan dan worden gesorteerd op naam of publicatieomschrijving (uitspraak, rekening en verantwoording is afgelegd etc.).

[2] Er wordt bij de verschillende rechtbanken verzocht een kopie ID van de minderjarige mee te sturen of te laten zien teneinde typfouten te voorkomen.

Het hanteren van een zoekfunctie in combinatie met zeer ruime regels voor het zoeken, waarbij het register raadpleegbaar is met enkel het zoeken op een spatie of een enkele letter, voegt vrij weinig toe. Het maakt het zeer gemakkelijk om alsnog het hele register 'leeg te trekken'. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of de zoekmethodes kunnen worden aangescherpt. Het gaat hier met name om het NEOM en NERO, waarbij het NEOM directe aandacht verdient.

Voorts is het niet altijd noodzakelijk dat ook op organisatieonderdeel gezocht kan worden. Hierdoor kan immers een lijst van iedere gerechtelijk ambtenaar die daar werkt worden verkregen, wat niet noodzakelijk is in relatie tot het doel van het NERO noch het NEOM. Een nadere aanscherping van de zoekmethode, met daarnaast de mogelijkheid om bij een individueel verzoek van bijvoorbeeld een journalist of onderzoeker bulkverstrekking alsnog mogelijk te maken, lijkt een redelijk middel waarmee nog altijd het doel van het register gewaarborgd kan worden, maar misbruik van het register bemoeilijkt wordt.

Daarnaast verdient het aanbeveling om voor de verschillende registers gehouden door de Raad voor de rechtspraak een eenduidige lijn te trekken met betrekking tot het accepteren van typfouten in de naam, wanneer zoeken op naam een verplicht veld betreft. Het verschil tussen het accepteren van één fout teken bij het CCBR, terwijl dit niet mogelijk is bij de andere registers waarin gezocht kan en zelfs moet worden op naam, lijkt niet direct te kunnen worden verklaard. De wijze waarop het CCBR omgaat met typfouten geniet de voorkeur van de onderzoekers, nu een fout tussen Janssen en Jansen gauw gemaakt is en dit niet het doorzoeken van het register zou moeten belemmeren. Hoewel hiermee in beginsel het mogelijk is dat daarmee juist meer resultaten worden getoond, is dit volgens ons wel gerechtvaardigd in relatie tot het doel van de verschillende registraties. Het gebruik van wildcards zou hierbij een oplossing kunnen bieden, omdat dit de zoekfunctionaliteit zou verruimen en het vinden van de juiste informatie vergemakkelijkt, zelfs bij kleine typfouten.

15.4.4.3 Logging

Het bijhouden van wie de website bezoekt, of de specifieke registratie raadpleegt, is om ten minste drie redenen van belang.

Allereerst biedt dit de mogelijkheid om potentieel misbruik te signaleren. Hierdoor kan worden onderscheiden of vanaf bepaalde IP-adressen een reeks aan raadplegingen plaatsvindt die kan duiden op scraping van het register. Het loggen van IP-adressen vindt bij de meeste registers plaats. Waar dit niet voorkomt, wordt er over het algemeen wel bijgehouden hoe vaak het register wordt geraadpleegd, maar is dit niet nader te onderscheiden.

Het loggen op individuele registratie is ook van belang om een bovenmatige interesse in een bepaalde registratie te kunnen ontdekken.[71] Dit vereist overigens wel dat op de logging ook wordt gemonitord.[72]

Ten tweede biedt het bijhouden van adequate logging ook de mogelijkheid om de betrokkene inzage te verlenen in de (categorieën) van derden aan wie de informatie is verstrekt.[73] In zoverre gaat het dan niet om een privacybeschermende maatregel, maar meer om een faciliterende maatregel voor de uitoefening van de rechten van betrokkenen. Dit wordt volgens A-G Pitruzzella zelfs gezien als een privacybeschermende maatregel die noodzakelijk is.[74]

Uit het onderzoek komt echter naar voren dat er vrijwel niet wordt bijgehouden wie de registers raadplegen. Wanneer de identiteit van de raadpleger niet relevant is voor de beantwoording van de vraag of deze toegang tot het register zou moeten krijgen, is dit ook wel te begrijpen. Waarom zou je in dat geval gaan bijhouden wie het register raadpleegt?

A-G Pitruzzella verwoordde dit als volgt:[75]

> 206. Hoewel ik […] heb opgemerkt dat de betrokken gegevens in casu niet bijzonder gevoelig lijken te zijn en dat de mogelijk schadelijke effecten voor de personen die door de betrokken inmengingen worden geraakt als gering kunnen worden beschouwd, kunnen eventuele risico's van mogelijk onrechtmatig gebruik of misbruik van deze gegevens niet worden uitgesloten.
>
> 207. Om te garanderen dat de betrokken personen, […], over voldoende garanties beschikken om hen doeltreffend te beschermen tegen de risico's van misbruik, blijkt het daarom mijns inziens noodzakelijk dat de organen of autoriteiten die zijn belast met het houden van de registers […] in de lidstaten de identiteit kunnen kennen van de leden van de bevolking die zich tot die registers toegang verschaffen en, wanneer dat noodzakelijk blijkt om de eerbiediging van de grondrechten – met name de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten – te garanderen, de [betrokkene, OU] informatie over die personen kunnen verstrekken.
>
> 208. Naar mijn mening vereist een uitlegging […] die in overeenstemming is met de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten, dat de […] vervatte mogelijkheid om aan het beschikbaar stellen van de informatie in nationale

[71] Specifiek in de gegevensbeschermingsrechtelijke context zie het belang van logging teneinde misbruik te voorkomen bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 21 september 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:5457 (*Bravis ziekenhuis*), *Computerrecht* 2023/7 m.nt. M.A.A. Oostveen & M. Rijzenbrij. Zie ook Bennink & Drukarch 2023, p. 34.
[72] Dit lijkt in ieder geval de praktijk te zijn bij de registraties gehouden door de Raad voor de rechtspraak.
[73] Artikel 15 lid 1 sub c) AVG. Zie in dit kader uitgebreid ook HvJ EU 22 juni 2023, C-579/21 punten 69-75 (*Pankki S*).
[74] AG 20 januari 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 punt 207-208 (*Luxembourg Business Registers*).
[75] Specifieke verwijzingen naar relevante feiten betreffende de zaak zijn achterwege gelaten voor de leesbaarheid van de tekst.

> registers […] de voorwaarde van een online registratie te verbinden, wordt beschouwd als een verplichting voor de lidstaten om te garanderen dat de organen of autoriteiten die zijn belast met het houden van de registers […] de identiteit kennen van de personen die zich tot het register toegang verschaffen.

Het is van belang dat in deze zaak een specifieke mogelijkheid werd geboden aan de lidstaten om voorafgaande registratie van de afnemer als maatregel te kunnen stellen. Volgens de A-G was dat dus niet alleen een mogelijkheid, maar moest dit worden gelezen als een verplichting.[76] In de registers die het onderwerp zijn van dit onderzoek wordt de inrichting en wijze van verstrekking veelal gedelegeerd naar een amvb en bestaat er dus wel een impliciete mogelijkheid hiertoe, maar kan ook niet worden aangenomen dat daarmee de verplichting bestaat. Het Hof heeft dit althans nog niet bevestigd.

Wanneer voorafgaande registratie niet het doel van het register zou ondermijnen, is het dus het onderzoeken waard of deze maatregel van voorafgaande registratie ingevoerd kan worden.

Ten derde, het loggen van de raadplegers, teneinde te achterhalen wie gebruikmaakt van het register en welk onderdeel, is ook van belang teneinde de effectiviteit van het register te onderzoeken. Het is essentieel om te weten of de geïdentificeerde doelgroepen daadwerkelijk gebruikmaken van het register. Dit kan relatief eenvoudig worden onderzocht door bij te houden wie het register raadpleegt, bijvoorbeeld door voorafgaande registratie te vereisen. Zonder inzicht in het daadwerkelijke gebruik van het register is niet vast te stellen of het doel van de openbaarheid wordt bereikt.

Logging, afhankelijk van de omvang daarvan, brengt echter mogelijk ook een eigen gegevensbeschermingsrechtelijk knelpunt met zich mee. Het vereist dat de raadpleger zich kenbaar maakt voor de beheerder van het register, de betrokkene en eventuele andere partijen die toegang tot deze informatie zouden mogen verkrijgen.[77] De verwerking van persoonsgegevens van de raadpleger, wanneer de gelogde gegevens een identificeerbaar natuurlijk persoon betreffen, moeten ook in overeenstemming met de AVG worden verwerkt. Wanneer logging wordt gecombineerd met voorafgaande registratie van de raadpleger, vereist dit voldoende waarborgen om de persoonsgegevens van de raadpleger te beschermen. Daarnaast moet er in dat geval mogelijk ook worden voorzien in het afschermen of niet verstrekken van gegevens over enkele soorten raadplegers.[78]

---

[76] Het Hof kwam niet toe aan het bespreken van de privacybeschermende maatregelen, nu de subsidiariteitstoets niet werd doorstaan. HvJ EU 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*).

[77] Denk bijvoorbeeld aan toezichthouders, zo die er zijn.

[78] Hierbij kan gedacht worden aan het (tijdelijk) beperken van verstrekking van informatie omtrent de raadplegers aan betrokkenen in geval van bijvoorbeeld een journalistiek onderzoek of een strafrechtelijk onderzoek waarvan men niet wil dat de betrokkene voortijdig op de hoogte wordt gebracht via een

Op de volgende pagina staat een overzicht van de wijze waarop voorafgaande registratie en/of logging plaatsvindt. Het blijkt dat alleen bij de analoge raadplegingen (bij de griffies) en bij de Webservice-/API-raadplegingen[79] de afnemer zich kenbaar moet maken. Het is onduidelijk of de verschillende griffies van de rechtbanken ook daadwerkelijk de afnemers per registratie of per verstrekkingswijze bijhouden. Voor de webservices van de Raad voor de rechtspraak is dit wel mogelijk en wordt dit ook bijgehouden en gemonitord.

inzageverzoek. Zie over het onderwerp van 'Access logs' in relatie tot openbare registers voor registergoederen bijvoorbeeld de Duitse aanpak hieromtrent, Berlee 2018a, p. 344-345.

[79] Zie de definitie 'Raadplegen' in Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.1 voor een uitgebreide uitleg over wat een API inhoudt.

	Register	Voorafgaande registratie?	Logging bij website raadpleging?	Logging bij Webservice/API
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Nee	Nee[1]	n.v.t.
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Nee	Nee	n.v.t.
3	NRGD	Nee	Alleen IP-adres	n.v.t.
4	CIR – Faillissement	Voor webservice	Alleen IP-adres	Per registratie en verstrekkingswijze
5	CIR – Surseance	Voor webservice	Alleen IP-adres	Per registratie en verstrekkingswijze
6	CIR – WSNP	Voor webservice	Alleen IP-adres	Per registratie en verstrekkingswijze
7	CIR – WHOA	Nee	Alleen IP-adres	n.v.t.
8	CCBR	Voor webservice	Alleen IP-adres	Per registratie en verstrekkingswijze
9	Centraal gezagsregister	Verschilt per rechtbank, aanvrager moet zich wel identificeren minimaal bij naam.[2] Toegang tot het advocatenportaal vereist een advocatenpas. KMar, OM en RvdK hebben toegang via een IP-adres	Beperkt v.t.: voor advocaten is in principe het unieke registratienummer (BAR-nummer) beschikbaar Voor KMar, OM en RvdK verloopt toegang via een IP-adres, zonder dat de daadwerkelijke gebruikers hiermee geïdentificeerd kunnen worden	Alleen welke (griffie)medewerker het document heeft aangemaakt en tijdstip van aanmaken
10	Huwelijksgoederenregister	Nee	Alleen IP-adres	Per registratie
11	Boedelregister	Verschilt per rechtbank, aanvrager moet zich wel identificeren ten minste bij naam	n.v.t.	n.v.t.
12	NERO	Nee	Alleen IP-adres	n.v.t.
13	NEOM	Nee	Dit wordt niet geregistreerd[3]	n.v.t.

[1] Er zijn wel cijfers over de aantallen raadplegingen gegeven dus er wordt wel iets geregistreerd.

[2] In sommige gevallen is het niet duidelijk of het aangeven van de relatie tussen verzoeker en het minderjarig kind een strikte verplichting is.

[3] Er is wel aangegeven dat er jaarlijks ongeveer 900 bezoekers van de website zijn, dat betekent dat er wel iets wordt bijgehouden.

15.4.4.4 Pseudonimisering

De toepassing van pseudonimiseringstechnieken kan een relevante maatregel zijn voor openbare registers, waarbij de effectiviteit vooral afhangt van de wijze waarop deze registers worden ontsloten. Deze maatregel is met name zinvol wanneer registers niet op naam worden ontsloten. Indien het zoeken op naam een essentiële functie is van het openbare register, is pseudonimisering echter niet haalbaar.

Pseudonimisering kan wel waardevol zijn wanneer registers worden ontsloten op andere kenmerken dan naam van de betrokkene. Een concreet voorbeeld hiervan is het pseudonimiseren van bepaalde persoonsgegevens in faillissementsverslagen.[80] Het register van beëdigde tolken en vertalers illustreert de complexiteit van deze afweging. Theoretisch zou dit register kunnen worden ontsloten op basis van registratienummer, taal en regio. Echter, pseudonimisering zou mogelijk het nut van het register ten dele teniet doen, namelijk het faciliteren van contact tussen verschillende beoogde afnemers van de diensten en de beëdigde tolken en vertalers. Het verwijderen van identificerende kenmerken zou de bereikbaarheid van deze professionals aanzienlijk bemoeilijken.

Pseudonimisering kan wel mogelijk effectief worden toegepast in combinatie met gedifferentieerde toegankelijkheid of gelaagde openbaarheid. Bij het boedelregister zou bijvoorbeeld een digitale ontsluiting mogelijk kunnen worden gemaakt waarbij de namen van erfgenamen in eerste instantie worden gepseudonimiseerd. In gevallen waarin een informatieverzoeker alleen hoeft te weten óf een erfgenaam heeft aanvaard (al dan niet beneficiair) of verworpen zonder dat het ook nodig is dat de naam van de erfgenaam bekend wordt gemaakt, zou kunnen worden volstaan met deze gepseudonimiseerde informatie in combinatie met de gegevens van de betrokken notaris.

Het is belangrijk op te merken dat pseudonimisering zich niet richt op het detailniveau van de gegevens die aan een betrokkene kunnen worden gekoppeld. Dit aspect vormt echter wel een relevante maatregel die per register moet worden onderzocht.

15.4.5 Verificatievragen

Openbare registers kunnen gebruikmaken van verificatievragen als instrument voor toegangscontrole. Deze vragen bestaan uit verplichte informatievelden die een aanvrager moet invullen over de persoon die geregistreerd is, voordat een specifieke registratie van deze persoon of nalatenschap geraadpleegd kan worden. Deze worden dan ook gebruikt als zoekingang. Een kenmerkend voorbeeld hiervan is de combinatie van naam met aanvullende persoonsgegevens van de geregistreerde, zoals we zien bij

[80] Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1.1.

het CGR (naam en geboortedatum) en het huwelijksgoederenregister (namen beide partners en huwelijksdatum).

Het gebruik van verificatievragen dient meerdere doelen. Ten eerste functioneren ze als filter bij zoekopdrachten, waardoor de juiste registratie beter kan worden geïdentificeerd, vooral bij veelvoorkomende namen.[81] Daarnaast kan het hanteren van verificatievragen ook misbruik van het register voorkomen. Raadplegingen in bulk worden inherent beperkt door het hanteren van verificatievragen.[82] Ook wordt het uit nieuwsgierigheid 'grasduinen' in de registers voorkomen. De opgeworpen drempel houdt daarmee mensen tegen om het register te raadplegen.

Daarin zit echter ook het mogelijke probleem van het stellen van dergelijke vragen. De verplichting om extra informatie te verstrekken gaat soms verder dan nodig voor identificatie van de specifieke geregistreerde, en de keuze van verplichte velden ligt bij de beheerder of soms de wetgever, niet bij de aanvrager.

Een belangrijk punt van aandacht is daarom de balans tussen de mate waarin deze verificatievragen niet onnodige belemmeringen opwerpen en de effectiviteit van het register ondermijnen.[83]

Deze verschillende aspecten van verificatievragen – hun doelen, implementatie en impact op de toegankelijkheid – vormen belangrijke criteria voor de evaluatie van hun toepassing in verschillende registers. Een vergelijking van de wijze waarop verificatievragen worden toegepast in verschillende registers kan inzicht bieden in de effectiviteit en proportionaliteit van deze maatregel. Dit overzicht volgt hieronder.

Bij de bespreking van ieder van de registers is ook de mate waarin de verificatievragen een drempel opwerpen in relatie tot het doel van het register aan bod gekomen. Vanuit de literatuur is met name kritiek gekomen op de wijze waarop de verificatievragen een drempel vormen bij het boedelregister. In Hoofdstuk 10 is dan ook gekeken of er een mogelijkheid bestaat om de hoeveelheid gestelde verificatievragen te verminderen. Het is echter bij een gebrek aan registratie van wie en hoe vaak het register raadpleegt niet te zeggen of de beoogde doelgroepen het register niet kunnen raadplegen. Ook is niet duidelijk hoe er bij de rechtbanken wordt omgegaan met de striktheid van het hanteren van de verificatievragen.

[81] Zie in dat kader de eerdere punten inzake zoekvelden zoals hierboven beschreven.
[82] Zie echter hieronder paragraaf 15.6.
[83] Zie uitgebreider Hoofdstuk 2.

	Register	Verificatievragen?	Welke *verplichte* verificatievragen worden gesteld?	Indien een register decentraal beschikbaar is en/of via verschillende kanalen te raadplegen is, wordt er onderscheid gemaakt in de verificatievragen per kanaal?[1]
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Nee	n.v.t.	n.v.t.
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Nee	n.v.t.	n.v.t.
3	NRGD	Nee	n.v.t.	n.v.t.
4	CIR – Faillissement	Ja	Faillissement (1) rp of (2) np die zelfstandig beroep/bedrijf uitoefent: 1. (Deel van een) handelsnaam van de persoon; 2. KVK-nummer van de persoon; 3. Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank Faillissement np, die al dan niet zelfstandig beroep/bedrijf uitoefent: 1. Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon; 2. Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon; 3. Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank	Onbekend[2]
5	CIR – Surseance	Ja	Surseance (1) rp of (2) np die zelfstandig beroep/bedrijf exploiteert: 1. (Deel van een) handelsnaam van de (rechts)persoon of deel van de statutaire naam van de rechtspersoon; 2. KvK-nummer van de (rechts)persoon; 3. Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de (rechts)persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank Bovendien kan t.a.v. np die zelfstandig beroep/bedrijf uitoefent, in het CIR gezocht worden op de volgende vier (combinaties van) gegevens: 1. Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon; 2. Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon; 3. Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank	Onbekend[3]

np = natuurlijk persoon rp = rechtspersoon

[1] Het meesturen van een token bij de webservice wordt niet apart meegerekend nu dit niet ziet op de specifieke registratie, maar op de identiteit van de aanvrager.

[2] Onduidelijk is onder andere of men, indien men inzage via de griffie vraagt, verificatievragen moet beantwoorden.

[3] Onduidelijk is onder andere of men, indien men inzage via de griffie vraagt, verificatievragen moet beantwoorden.

	Register	Verificatievragen?	Welke *verplichte* verificatievragen worden gesteld?	Indien een register decentraal beschikbaar is en/of via verschillende kanalen te raadplegen is, wordt er onderscheid gemaakt in de verificatievragen per kanaal?[1]
6	CIR – WSNP	Ja	T.a.v. np die onder een handelsnaam een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefent, kan worden gezocht op de volgende zes (combinaties van) gegevens: 1. (Deel van een) handelsnaam van de natuurlijk persoon; 2. KvK-nummer van de natuurlijk persoon; 3. Postcode en huisnummer dan wel postbusnummer van de natuurlijk persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank T.a.v. np die al dan niet zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefent, kan gezocht worden op de volgende zes (combinaties van) gegevens: 1. Voorvoegsels, achternaam en geboortedatum van de natuurlijk persoon; 2. Voorvoegsels, achternaam, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon; 3. Geboortedatum, postcode en huisnummer van de natuurlijk persoon, of 4. Insolventiekenmerken: a. Datum, rechtbank en type publicatie; b. Publicatiekenmerk (het identificatienummer van de publicatie), of c. Insolventienummer van de betreffende insolventie en rechtbank	Onbekend[4]
7	CIR – WHOA	Nee	n.v.t.	n.v.t.
8	CCBR	Ja	Achternaam en geboortedatum	Nee
9	Centraal gezagsregister	Ja	Voornaam en achternaam. In sommige gevallen is het niet duidelijk of het BSN van de minderjarige of de opgaaf van reden een strikte verplichting is	Ja, er bestaan verschillen tussen de rechtbanken. Voor partijen zonder directe toegang via een website is alleen achternaam en geboortedatum vereist en kunnen ook voornaam, voorvoegsels en geboorteplaats ingevoerd worden. Voor advocaten is alleen achternaam en geboortedatum vereist en kan ook de geboorteplaats ingevoerd worden Voor KMar, OM en RvdK is alleen achternaam en geboortedatum vereist en kan, in tegenstelling tot advocaten, wel op het BSN van de minderjarige gezocht worden

np = natuurlijk persoon rp = rechtspersoon

[4] Onduidelijk is onder andere of men, indien men inzage via de griffie vraagt, verificatievragen moet beantwoorden.

	Register	Verificatievragen?	Welke *verplichte* verificatievragen worden gesteld?	Indien een register decentraal beschikbaar is en/of via verschillende kanalen te raadplegen is, wordt er onderscheid gemaakt in de verificatievragen per kanaal?[1]
10	Huwelijksgoederenregister	Ja	Achternaam partner 1, achternaam partner 2 en datum huwelijk/ partnerschapsregistratie	n.v.t.
11	Boedelregister	Ja	Voornamen, achternaam van de overledene; geboortedatum van overledene; overlijdensdatum van de overledene; adres en laatste woonplaats van overleden[5]	Ja, er bestaan verschillen tussen rechtbanken, soms wordt ook een reden voor aanvraag verzocht[6]
12	NERO	Nee	n.v.t.	n.v.t.
13	NEOM	Nee	n.v.t.	n.v.t.

np = natuurlijk persoon rp = rechtspersoon

[5] Daarnaast is het adres vereist waar het uittreksel naartoe gestuurd moet worden, dat ziet echter niet op de registratie.

[6] Er is daarnaast een rechtbank die eveneens een kopie legitimatiebewijs van de aanvrager vereist. Wederom ziet dat niet op de registratie, maar op de aanvrager zelf.

15.4.6 Hoe vaak wordt het register geraadpleegd per jaar?

Om de ernst van een mogelijke inmenging te beoordelen en de noodzaak en intensiteit van privacybeschermende maatregelen te bepalen, maar ook om de geschiktheid van het middel te bepalen, kan het relevant zijn om bij te houden hoe vaak het register per jaar geraadpleegd wordt.[84] In dit verband wordt de onderstaande tabel gepresenteerd.

	Register	Aantallen raadplegingen per jaar
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Onbekend
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Onbekend
3	NRGD	1.506 (09/2023-09/2024)
4	CIR – Faillissement	Website: totaal 10 miljoen; Webservice: totaal 120 miljoen (2023)
5	CIR – Surseance	
6	CIR – WSNP	
7	CIR – WHOA	
8	CCBR	2,5 miljoen (2023)
9	Centraal gezagsregister	30.000 (2023) uittrekselverzoeken in totaal ingediend door partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.) Voor advocaten en KMar, OM en RvdK zijn er in totaal 103.000 (2023) bevragingen via de website geregistreerd
10	Huwelijksgoederenregister	490.000 (2023)
11	Boedelregister	Onbekend
12	NERO	245.648 (2023)
13	NEOM	Ongeveer 900

15.4.7 Afschermingsmogelijkheden

Het kan voorkomen dat de openbaarheid in een individueel geval een onevenredige inbreuk oplevert voor een betrokkene. Om in dergelijke bijzondere gevallen toch een uitzondering te kunnen maken, dienen openbare registers hier rekening mee te houden en kunnen ze voorzien in een afwijking van het openbaar maken indien de individuele omstandigheden dit vereisen.[85] Het gaat hier kort gezegd om de mogelijkheid om te voorzien in afscherming van (gegevens van) een betrokkene.

[84] Zie ook voor het belang hiervan onder meer Bennink & Drukarch 2023, p. 12 en 34.
[85] Het gaat dus om het afwijken van de norm, zijnde openbaarheid van de gegevens. Zie in dit kader HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15 (*Manni*).

Er kunnen verschillende gradaties van afschermingsmogelijkheden worden onderscheiden:

1. Volledige afscherming: informatie over de betrokkene is in het geheel niet te vinden in het openbare (gedeelte van het) register.[86]
2. Partiële afscherming op persoonsniveau: de informatie over de betrokkene is niet vindbaar bij een directe zoekopdracht op de persoon, maar wel via andere zoekmethoden (bijvoorbeeld via andere partijen).
3. Getrapte toegang: de betrokkene is vindbaar op naam, maar voor raadpleging van de geregistreerde informatie is apart contact met de beheerder van het register vereist, gevolgd door een individuele belangenafweging.
4. Beperkte informatieweergave: de betrokkene is vindbaar op naam, maar de openbaar gemaakte informatie wordt in beperktere details weergegeven.[87]

	Register	Wordt er voorzien in afschermingsmogelijkheden?
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Nee, men ervaart eerder dat men blij is met de publicatie
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Onbekend, wel mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen op onverplichte velden die openbaar worden gemaakt
3	NRGD	Nee, wel mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen op onverplichte velden die openbaar worden gemaakt
4	CIR – Faillissement	Optie is aanwezig, omvang onbekend
5	CIR – Surseance	Optie is aanwezig, omvang onbekend
6	CIR – WSNP	Optie is aanwezig, omvang onbekend
7	CIR – WHOA	Optie is aanwezig, omvang onbekend
8	CCBR	Nog niet voorgekomen, technisch op registratieniveau mogelijk (geheel)[1]
9	Centraal gezagsregister	Nee
10	Huwelijksgoederenregister	Nee
11	Boedelregister	Onbekend
12	NERO	Ja, specifiek getrapte toegang[2]
13	NEOM	Ja, specifiek getrapte toegang[3]

[1] Omdat sommige bewinden niet standaard worden gepubliceerd, moet dit afzonderlijk worden aangevinkt, de mogelijkheid is er.
[2] De afgeschermde informatie kan dan wel worden opgevraagd door de procespartijen indien deze daarom verzoeken.
[3] De afgeschermde informatie kan dan wel worden opgevraagd door de procespartijen indien deze daarom verzoeken.

[86] Dit zou met name aan de orde moeten zijn, wanneer de individuele omstandigheden van de betrokkene dusdanig zwaar wegen dat de risico's van openbaarheid te groot zijn om enige openbaarheid van de gegevens te betrachten. Denk bijvoorbeeld aan personen die onder het stelsel Bewaken & Beveiligen vallen.
[87] Een voorbeeld hiervan zien we bij het NEOM, ook al is niet duidelijk dat dit de reden is voor deze weergave van informatie, of dat het gaat om een onjuiste invoer van de informatie. Nevenbetrekkingen die als 'directeur stichting' worden weergegeven zonder nadere informatie bijvoorbeeld.

Veel van de beheerders gaven echter aan dat het vrij weinig voorkomt dat er wordt verzocht om afscherming in een individueel geval. Het kwam wel geregeld voor bij de registers betreffende nevenwerkzaamheden.

15.5 Toekomstbestendige openbare registers

De snelle ontwikkeling van generatieve artificiële intelligentie en geautomatiseerde systemen stelt openbare registers voor nieuwe uitdagingen op het gebied van toegankelijkheid en gegevensbescherming. De huidige infrastructuur en beveiligings-mechanismen van deze registers zijn veelal ontwikkeld in een tijdperk waarin technologische mogelijkheden beperkter waren. Een herbezinning op deze systemen is daarom noodzakelijk.[88]

Een proactieve benadering verdient hierbij de voorkeur boven een defensieve houding. Waar openbare registers traditioneel reactief omgingen met technologische ontwikkelingen, dient nu geanticipeerd te worden op toekomstige toepassingen van opkomende technologieën. Deze anticiperende houding vereist een grondige analyse van de potentiële impact van deze technologieën op zowel de toegankelijkheid als de bescherming van persoonsgegevens in openbare registers.

De toegankelijkheid van AI-diensten heeft de drempel voor het ontwikkelen van dataverwerkingsprogramma's aanzienlijk verlaagd. Waar voorheen specialistische kennis vereist was, kunnen nu ook personen zonder technische achtergrond programma's ontwikkelen voor data-analyse of deze analyse laten uitvoeren door de diensten.[89] Deze ontwikkeling heeft ook verstrekkende implicaties voor de effectiviteit van traditionele beschermingsmaatregelen en het gemak waarmee openbaar beschikbare persoonsgegevens kunnen worden verwerkt.[90]

Verificatievragen en andere technische of organisatorische toegangsdrempels kunnen bijvoorbeeld hun effectiviteit verliezen wanneer AI-gestuurde systemen worden ingezet. Dit betekent dat ook personen zonder technische achtergrond nu programma's kunnen ontwikkelen voor data-verzameling en -verwerking. Daarnaast kan zelfs deze stap van het ontwikkelen van een programma in sommige gevallen al worden overgeslagen en enkel aan de hand van een simpele instructie een 'agent' worden ingezet. Deze 'agents' zijn in staat om systematisch registers te doorzoeken en gegevens te verzamelen, waarbij zij mogelijk bestaande beveiligingsmechanismen kunnen omzeilen. Dit vraagt om een heroverweging van de wijze waarop toegang tot het register wordt vormgegeven.

[88] Berlee 2022.
[89] Zie voor een voorbeeld gegeven bij de lijst vergunninghouders. Zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.
[90] Zie in dit kader ook HvJ EU 7 maart 2024, C-479/22 P (*OC v Commission*).

De uitdaging ligt daarbij niet alleen in het beschermen van gegevens tegen ongeoorloofde toegang, maar ook in het waarborgen van de legitieme toegankelijkheid van openbare registers. Het nemen van te stringente maatregelen die de toegankelijkheid beperken van het openbare register, zorgen er wellicht voor dat de legitieme afnemers ook gehinderd worden in het raadplegen van het register. Oftewel, de maatregelen moeten niet van dien aard zijn dat het doel van het register niet meer bewerkstelligd kan worden. Een evenwichtige benadering is essentieel, waarbij innovatieve beschermingsmechanismen worden ontwikkeld die bestand zijn tegen geavanceerde technologische mogelijkheden, zonder dat dit ten koste gaat van de maatschappelijke functie van deze registers. Of wellicht gaat het om iets simpels als voorafgaande registratie van degene die het register wil raadplegen.

Openbare registers dienen zodanig te worden ingericht dat zij kunnen meebewegen met technologische vooruitgang, waarbij zowel de integriteit van de gegevens als de toegankelijkheid voor legitieme gebruikers gewaarborgd blijft. Dit vereist continue monitoring van technologische ontwikkelingen en regelmatige evaluatie van de effectiviteit van de genomen beschermingsmaatregelen,[91] precies zoals het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp voorschrijft.

15.6 Conclusie

Uit het onderzoek naar de verschillende openbare registers blijkt dat er een grote variatie bestaat in de wijze waarop privacybeschermende maatregelen worden toegepast. Deze diversiteit is deels te verklaren door de verschillende doelstellingen van de registers, maar lijkt in sommige gevallen ook het gevolg van enkele ondoordachte keuzes.

Bij de technische maatregelen valt op dat elementaire beveiligingsmaatregelen zoals rate-limiting en robots.txt niet consequent worden toegepast. Slechts enkele registers, waaronder het CIR en CCBR, hebben rate-limiting geïmplementeerd voor hun web-services. Deze inconsistentie maakt sommige registers onnodig kwetsbaar voor geautomatiseerde dataverzameling.

De zoekmethoden vertonen eveneens grote verschillen. Waar sommige registers, zoals het CCBR, een weloverwogen balans hebben gevonden tussen toegankelijkheid en bescherming door bijvoorbeeld een typfoutmarge toe te staan, bieden andere registers zoals het NEOM en NERO dusdanig ruime zoekmogelijkheden dat het gehele register eenvoudig te doorzoeken is, ook al is dat niet de bedoeling. Een nadere aanscherping van de zoekmethoden, in combinatie met – waar noodzakelijk – een procedure voor gelegitimeerde bulkverzoeken, zou hier een betere balans kunnen bieden.

[91] Zie ook Bennink & Drukarch 2023, p. 28.

Het gebruik van verificatievragen als beschermingsmaatregel vertoont ook substantiële verschillen tussen de registers. De mate van detail waar om wordt gevraagd varieert sterk, waarbij sommige rechtbanken zelfs (onterecht) aanvullende documentatie zoals legitimatiebewijzen vereisen. Een harmonisatie van de gehanteerde verificatievragen per rechtbank ten aanzien van hetzelfde register vergroot de transparantie en neemt onnodige drempels weg. Harmonisatie van de gehanteerde verificatievragen tussen registers onderling lijkt niet direct aan de orde, gelet op de aard en doelstelling van de verschillende registers.

Een opvallende bevinding is dat vrijwel *alle* registers geen of beperkt inzicht hebben in het daadwerkelijke gebruik daarvan. Het ontbreken van adequate logging beperkt niet alleen het zicht op mogelijk misbruik, maar maakt het ook lastig om de effectiviteit van het register te evalueren. Het verdient aanbeveling om systematischer bij te houden wie de registers raadpleegt.

De afschermingsmogelijkheden zijn eveneens niet uniform geregeld. Hoewel het bij verschillende registers technisch mogelijk is om gegevens af te schermen, ontbreekt vaak een duidelijk kader voor wanneer en hoe deze mogelijkheid kan worden toegepast. Het ontwikkelen van gezamenlijke richtlijnen voor afscherming zou de rechtsgelijkheid kunnen bevorderen.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande worden daarom de volgende aanbevelingen gedaan, voor zover deze nog niet reeds zijn doorgevoerd:

1. Implementeer standaard technische beschermingsmaatregelen in alle online raadpleegbare registers, zoals rate-limiting om het risico op omzeiling van bulkverstrekkingsmogelijkheden te beperken en robots.txt om ongewenste indexering te blokkeren;
2. Scherp de zoekmethoden aan, met name in registers zoals het NEOM en NERO die nu met minimale input (één letter of spatie) volledig doorzoekbaar zijn. Sta alleen gerichte zoekopdrachten toe;
3. Voer een standaardprocedure in voor de beoordeling van (legitieme) bulkverzoeken;
4. Harmoniseer verificatievragen per rechtbank ten aanzien van decentraal gehouden registers zoals het boedelregister. Schrap onmiddellijk vereisten zoals het verstrekken van kopieën van identiteitsbewijzen;
5. Implementeer systematische logging en monitoring in alle registers teneinde gebruikspatronen te analyseren (wordt de doelgroep bereikt?) en potentieel onrechtmatige raadplegingen te signaleren;
6. Beperk de standaardweergave van persoonsgegevens tot wat strikt noodzakelijk is voor het doel. Gegevens die nodig zijn om een individuele

registratie te lokaliseren kunnen worden geregistreerd, maar dit noodzaakt niet ook de openbaarmaking daarvan wanneer de specifieke registratie is gevonden (denk aan geboorteplaats en volledig woonadres);
7. Ontwikkel uniforme richtlijnen voor afschermingsmogelijkheden, zodat alle registers consistent omgaan met verzoeken om afscherming van persoonsgegevens in bijzondere situaties;
8. Voer gelaagde toegang in waar mogelijk. Basisinformatie kan dan breed toegankelijk zijn, maar detailinformatie kan minder toegankelijk worden gemaakt;
9. Evalueer periodiek, mede aan de hand van de in punt 5 (opgezette) logging, de effectiviteit van het register door onderzoek te doen naar het gebruik door beoogde doelgroepen en de realisatie van doelstellingen.

Hoofdstuk 16 – Conclusie

16.1 Inleiding

In dit onderzoek is getoetst of de openbaarheid van persoonsgegevens in dertien geselecteerde openbare registers op het moment van onderzoek in overeenstemming is met het gegevensbeschermingsrecht.[1] Daarnaast is onderzocht welke privacy-beschermende maatregelen noodzakelijk zijn om deze registers in overeenstemming te brengen met het gegevensbeschermingsrecht waar nodig, of te houden waar ze al aan de vereisten voldoen.

Zoals in de inleiding uiteengezet, is dit onderzoek voortgekomen uit zorgen van de Autoriteit Persoonsgegevens en beheerders van registers, waaronder de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid, over de bescherming van persoonsgegevens in openbare registers in het digitale tijdperk. De openbaarheid van registers kent een lange geschiedenis, maar de technologische ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, automatisering en kunstmatige intelligentie fungeren als katalysatoren voor nieuwe manieren waarop informatie kan worden ontsloten, gecombineerd en hergebruikt. Dit betekent dat ook het stelsel van openbare registers in het licht van deze ontwikkelingen een kritische blik vereist. Dit onderzoek is aan die opdracht tegemoet gekomen door de dertien openbare registers door te lichten en de verenigbaarheid van de openbaarheid van persoonsgegevens daarin opgenomen met de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht stelt daaraan te toetsen.

Hiervoor is de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd:

> *Is de openbaarheid van de persoonsgegevens zoals opgenomen in het specifieke openbare register in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht? En welke privacybeschermende maatregelen moeten worden genomen om het in overeenstemming te brengen en/of te houden?*

Om de centrale onderzoeksvraag per register te beantwoorden, is een toetsingskader ontwikkeld op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en het EHRM.[2] Openbaarheid van persoonsgegevens lijkt op het eerste gezicht haaks te staan op de bescherming van persoonsgegevens: hoe kan informatie tegelijkertijd openbaar zijn en toch beschermd worden? Het Hof van Justitie van de EU heeft echter in meerdere

[1] Hierbij merken we op dat het Centraal Insolventieregister (CIR) uiteen valt in vier verschillende insolventie-procedures die elk apart zijn behandeld: faillissement, surseance van betaling, WSNP, en WHOA-akkoord. Het NEOM- en NERO-register zijn apart, maar hebben een gedeelde grondslag en zijn daarom ook gezamenlijk behandeld in Hoofdstuk 14.
[2] Zie uitgebreid Hoofdstuk 2.

uitspraken aangegeven dat het houden van een openbaar register niet per definitie onverenigbaar is met het gegevensbeschermingsrecht. Deze verenigbaarheid is echter alleen mogelijk onder specifieke voorwaarden: wanneer het openbaar maken van deze informatie beantwoordt aan een erkende doelstelling van algemeen belang, dit (duidelijk) is vastgelegd in de wet, en de openbaarheid passend, noodzakelijk en evenredig is aan het nagestreefde doel. Op basis van deze vereisten is het volgende toetsingskader geformuleerd:[3]

1. **Is de openbaarheid van het register voorzienbaar en voorspelbaar op grond van de wet?** Hierbij is onderzocht wat de wettelijke grondslag is, welke voorwaarden de wet stelt, of de grondslag Nederlands of Europees is, welke persoonsgegevens openbaar worden gemaakt, en of er wijzigingen zijn geweest sinds de invoering van de AVG.

2. **Is de openbaarheid passend, noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel?** Deze vraag hebben we beoordeeld door na te gaan of:
    - de openbaarheid beantwoordt aan een erkende doelstelling van algemeen belang en daarvoor een geschikt middel is, en voorts;
    - of de openbaarheid strikt noodzakelijk is; oftewel of openbaarheid zowel subsidiair als proportioneel is in relatie tot het te bereiken doel.

Voor beide vragen is per register een reeks specifieke onderzoeksvragen beantwoord, variërend van de wettelijke omschrijving van het doel tot de praktische uitwerking van de openbaarheid en de daadwerkelijke toegang tot de registers. Er is daarbij dus zowel gekeken naar de openbaarheid van het register alsook de toegankelijkheid daarvan.

Openbaar vs toegankelijk

Openbaar betekent namelijk niet dat de gegevens dan ook in *alle* vormen die men kan bedenken raadpleegbaar moeten zijn. Het gaat hier in wezen om een verschil tussen openbaarheid en toegankelijkheid. Waar de *openbaarheid* zelf centraal staat bij de beantwoording van de vraag naar de subsidiariteit van de maatregel, is het de *toegankelijkheid* van de gegevens die vervolgens de proportionaliteit daarvan bepaalt.

Bij de subsidiariteitsvraag gaat het immers om de vraag of het doel niet op een minder verregaande wijze even doeltreffend kan worden bereikt. Moeten de persoons-gegevens via dit register openbaar gemaakt worden of is deze informatie elders al beschikbaar, en moeten de persoonsgegevens überhaupt openbaar gemaakt worden en dus in beginsel voor eenieder te raadplegen zijn, of kan het raadpleegbaar zijn van deze gegevens ook worden beperkt tot een specifiek vooraf bepaalde doelgroep? Dit laatste kan op twee manieren. Ten eerste kan toegang worden verleend aan een

[3] Hoofdstuk 2 bevat de volledige onderbouwing van het toetsingskader en alle subvragen.

doelgroep die een bepaald belang heeft bij de informatie, wat (de toetsing van) een legitiem belang vereist voordat de gegevens te raadplegen zijn. Ten tweede kan de toegang tot het register worden beperkt tot personen met een specifieke hoedanigheid (bijvoorbeeld advocaten, ouders, scholen, marechaussee etc.), wat de toetsing van deze hoedanigheid vereist. Bij deze laatste groep wordt dan verondersteld dat deze een legitiem belang heeft.

Pas wanneer blijkt dat deze groep niet af te bakenen valt en openbaarheid dus de enige redelijke wijze is waarop het doel bereikt kan worden, is aan het subsidiariteitsvereiste voldaan. Daarna komt de proportionaliteitsvraag aan de orde. De proportionaliteit wordt met name bepaald door te kijken naar de specifieke *uitwerking* van deze openbaarheid. Oftewel, hoe krijgt dit in de praktijk vorm? Hoe *gemakkelijk* is het om de persoonsgegevens te raadplegen in het register, welke wijzen van zoeken worden aangeboden en is het register centraal of decentraal beschikbaar? Dit zijn allemaal vragen die relevant zijn voor de vraag naar de proportionaliteit van de maatregel (in casu openbaarheid).

Het is met name deze proportionaliteit die onder druk komt te staan door de toenemende mogelijkheden om (geautomatiseerd) informatie uit openbare registers te raadplegen en gegevens daaruit te combineren. Waar vroeger praktische barrières bestonden in de vorm van beperkte zoekfuncties, fysieke locaties voor inzage, gedecentraliseerde in plaats van gecentraliseerde opslag van persoonsgegevens of alleen analoge raadpleegmogelijkheden,[4] worden deze drempels in het digitale tijdperk in rap tempo weggenomen. Het bestaan van dergelijke praktische barrières, die veelal van technische of organisatorische aard waren,[5] bracht ook praktische bescherming van persoonsgegevens met zich mee. Met het wegvallen van deze barrières door technologische ontwikkelingen is de toegankelijkheid van gegevens toegenomen.[6] De voordelen zijn duidelijk: hiermee kan informatie gemakkelijker, sneller en goedkoper terechtkomen bij de beoogde doelgroep waarvoor het register is ingesteld, wat een positieve bijdrage kan leveren aan het bewerkstelligen van het doel van het register.[7] Het nadeel is echter eveneens duidelijk: de informatie kan ook gemakkelijker, sneller en goedkoper terechtkomen bij anderen voor wie de persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt.

De verenigbaarheid van openbaarheid van persoonsgegevens met de bescherming van die persoonsgegevens is daarmee primair een vraag van toegankelijkheid, niet alleen van openbaarheid geworden. De traditionele focus op de vraag óf gegevens

[4] De raadpleging was met andere woorden in een papieren register.
[5] In tegenstelling tot een juridische achtergrond.
[6] Aan de openbaarheid van de gegevens is juridisch in veel gevallen niets veranderd.
[7] Dit zien we ook terug bij de registers waarbij de toegang voor bepaalde partijen ten opzichte van het algemeen publiek vergemakkelijkt wordt, zoals advocaten e.a. bij het CGR, of de ftp-connecties voor partijen als de Belastingdienst bij de CIR-registers.

openbaar moeten zijn, schiet tekort in het digitale tijdperk. In plaats daarvan moet de nadruk liggen op de wijze waaróp en de mate waarin deze gegevens toegankelijk zijn. De vraag naar verenigbaarheid is daarmee dus geen binaire kwestie (wel of niet openbaar), maar vereist een genuanceerde afweging van de grenzen, voorwaarden en modaliteiten van toegankelijkheid van persoonsgegevens in openbare registers.

Bij deze afweging spelen de genomen privacybeschermende maatregelen een belangrijke rol. De aanwezigheid van dergelijke maatregelen, die zowel juridisch, organisatorisch als technisch van aard kunnen zijn, heeft een positief effect op de proportionaliteit van de maatregel. Daar waar de toegankelijkheid van de openbare registers niet in overeenstemming is met de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt, kan het treffen van privacybeschermende maatregelen deze mogelijk alsnog in overeenstemming brengen. Aangezien vooral de proportionaliteit van de maatregel onder druk komt te staan door de toenemende mogelijkheden om (geautomatiseerd) informatie uit openbare registers te raadplegen en gegevens daaruit te combineren, al dan niet door de inzet van (generatieve) AI, is onderzocht welke privacybeschermende maatregelen genomen kunnen worden om de registers op langere termijn in overeenstemming te houden met het gegevensbeschermingsrecht.

Daarom zijn per register de volgende vragen onderzocht:[8]

1. Welke (privacybeschermende) maatregelen moeten worden ingezet om registers die momenteel niet voldoen aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht in overeenstemming daarmee te brengen inzake het openbaar maken van persoonsgegevens?

2. Welke aanvullende privacybeschermende maatregelen zijn nodig om registers die voldoen aan de vereisten, ook op langere termijn, in overeenstemming te houden met het gegevensbeschermingsrecht, met inachtneming van technologische ontwikkelingen zoals generatieve AI en geautomatiseerde systemen van dataverzameling en -verwerking?

16.2 Toetsing en aanbevelingen per register

Hierna wordt per register beoordeeld of de openbaarheid van de persoonsgegevens in het openbare register, en de wijze waarop dit gebeurt, voldoet aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht zoals geformuleerd in het toetsingskader. Deze beoordeling wordt weergegeven door middel van een kleurcodering (groen, oranje, rood) voor elk van de vier onderdelen van het toetsingskader: (1) de grondslag voor de openbaarheid; (2) de aanwezigheid van doelstelling(en) van algemeen belang,

[8] Zie voor de uitgebreide analyse Hoofdstuk 15.

waarbij de geschiktheid van het middel in relatie tot die doelstelling is inbegrepen; (3) de subsidiariteitstoets en (4) de proportionaliteitstoets.
Vervolgens worden deze conclusies toegelicht en gaan we in op de privacybeschermende maatregelen die kunnen danwel moeten worden genomen. Enerzijds om het register, voor zover het nog niet voldoet, in overeenstemming te brengen met het gegevensbeschermingsrecht. Anderzijds bevelen we privacybeschermende maatregelen aan met het oog op huidige en te verwachten ontwikkelingen, om de persoonsgegevens in de openbare registers op de lange termijn adequaat te beschermen.

	Legenda gebruikte kleurcodes
	Er zijn geen specifieke aandachtspunten. Op basis van het uitgevoerde onderzoek is dit punt/register in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht.
	Er zijn een of meerdere specifieke aandachtspunten.
	Dit ontbreekt of is onvoldoende. Op basis van het uitgevoerde onderzoek is dit punt/register niet in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht.

16.2.1 Lijst vergunninghouders Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)

Wanneer bedrijven als particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus hun diensten willen aanbieden, hebben ze daarvoor een vergunning nodig. Deze lijst vergunninghouders is openbaar en voor een ieder toegankelijk via www.justis.nl/registers/wpbr-register. Het bevat de naam van het bedrijf, het KVK-nummer, het vergunningsnummer waaruit ook de categorie blijkt van de werkzaamheden waarvoor een vergunning is verleend en de einddatum van de vergunning.

Hoewel het gaat om een lijst met bedrijfsnamen, blijkt uit onderzoek dat meerdere rechtspersonen de naam van een natuurlijk persoon dragen. Het al dan niet hebben van een vergunning op grond van de Wbpr zegt ook wat *over* de natuurlijk persoon, waardoor het openbaar maken van het register van vergunninghouders moet voldoen aan de vereisten van de AVG.

Register	Lijst vergunninghouders Wpbr
Grondslag openbaarheid	Er is geen grondslag gevonden voor het openbaar maken van het register. Hier wordt over gesproken maar bestaat nog niet.
Doelstelling van algemeen belang	
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	
Conclusies	Het register voldoet niet aan de vereisten die voortvloeien uit het gegevensbeschermingsrecht.

Conclusie

Het ontbreekt momenteel op basis van Nederlands en Unierecht aan een grondslag voor de openbaarheid van de gegevens in het register. Nergens wordt het doel van het vergunningstelsel in verband gebracht met het openbaar maken van het register. Het overgaan tot publicatie van de lijst in 2018 was gebaseerd op signalen uit de praktijk dat dit nuttige informatie zou vormen voor een niet af te bakenen groep. Er is echter toen niet voorzien in een grondslag voor de publicatie.

Uit het interview blijkt dat er aan een dergelijke grondslag wordt gewerkt. Indien deze wordt gerealiseerd, dient daarin ook de openbaarheid te worden gelinkt aan een doelstelling van algemeen belang. Wanneer daarin is voorzien, zijn enkele relevante factoren meegegeven op basis waarvan vervolgens ook de evenredigheidtoets kan worden doorstaan:

1) Op basis van de beperkte beschikbare informatie is de inmenging als gering te kwalificeren. De ernst van de inmenging neemt echter toe door de vorm van verstrekking: de mogelijkheid om geautomatiseerd en in bulk de gehele inhoud van het register op te vragen. De toegankelijkheid van het register op deze manier vereist een separate onderbouwing en kan niet worden gerecht-vaardigd enkel op basis van een algemene bepaling waarin staat dat het register openbaar zou moeten zijn. Dit is in het bijzonder relevant, omdat geen van de aangevoerde redenen voor het openbaar aanbieden van het register, vereist dat het register in zijn geheel beschikbaar dient te zijn. Elk van de aangegeven doelen kan ook worden bereikt via incidentele verstrekkingen.

   Aanbeveling: Bij de creatie van de rechtsgrond die als grondslag voor de openbaarheid van het register kan dienen, moet voor de bulkverstrekking in een zelfstandige onderbouwing worden voorzien, anders kan deze niet worden gehandhaafd.

2) Met de komst van het Wpbr-register is de openbaarmaking via de pdf-lijsten komen te vervallen. Oude lijsten circuleren echter nog wel op het internet, ook

op de eigen website van Justis. Deze zouden in ieder geval moeten worden verwijderd van de eigen website, aangezien deze het mogelijk maken om verstrekkingen in het verleden te vergelijken met huidige houders van vergunningen, waardoor er achterhaald kan worden of vergunningen vóór de verlooptijd zijn ingetrokken. Dit is niet noodzakelijk en de mogelijkheid daartoe zou moeten worden beperkt. Voor zover historische gegevens wel ter zake dienend zijn, zouden deze geïncorporeerd moeten worden in het Wpbr-register, en moet worden overwogen of deze ook openbaar beschikbaar moeten zijn of dat daarvoor een ander regime van toegang volstaat (zoals het aantonen van een belang).

Aanbeveling: Verwijder de pdf-lijsten voor zover deze via de eigen website nog beschikbaar zijn.

3) Voorts is momenteel nog onduidelijk waarom bij sommige wijzen van verstrekken het adres voor sommige registraties wel wordt meegestuurd en bij andere niet.

Aanbeveling: Formuleer eenduidig beleid over de te verstrekken informatie, zoals adresgegevens.

16.2.2 Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD)

Het Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD) is een register met deskundigen waarvan de kwaliteit vooraf in algemene zin is gewaarborgd. Het gaat om forensische deskundigheid op uiteenlopende gebeiden, zoals deskundigheid op het gebied van forensisch wapen- en munitieonderzoek, handschriften, verdovende middelen, forensisch financieel onderzoek en forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek (FFPO). Registratie in het register is niet verplicht, maar aangezien enkele partijen zoals het OM verplicht zijn om een deskundige te gebruiken die geregistreerd is, is dit in de praktijk wel de regel. Het register maakt onder meer openbaar (1) de naam van de deskundige, (2) diens expertise en (3) de wijze waarop de deskundige voor raadplegers van het register bereikbaar wenst te zijn. Bij één categorie, die van FFPO-deskundigen, wordt daarnaast ook het geslacht van de deskundige openbaar gemaakt. Dat wordt *alleen* bij deze categorie weergegeven.[9] De informatie is beschikbaar via de website https://integraties.doclogic.nl/nrgd/nrgdsearch (te vinden via nrgd.nl).

[9] Uit het afgenomen interview komt naar voren dat de reden hiervoor is dat bij gedragskundig onderzoek de te onderzoeken persoon regelmatig een voorkeur heeft voor een vrouwelijke dan wel mannelijke onderzoeker. Omdat het contact tussen onderzoeker en onderzochte van invloed is op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten, is deze optie toegevoegd aan het register. Dit vormt een duidelijke illustratie van een uitwerking op basis van het beginsel van minimale gegevensverwerking.

Register	Nederlands register gerechtelijke deskundigen (NRGD)
Grondslag openbaarheid	Voorzien in 51k lid 1 Sv jo 2 en 16 Brdis. Er wordt ook geïmpliceerd dat toestemming wordt gevraagd terwijl er gerede twijfel bestaat of deze wel vrijelijk gegeven kan worden.
Doelstelling van algemeen belang	Vloeit zowel voort uit Nederlands als Europees recht.
Subsidiariteit openbaarheid	Er zijn geen redelijke alternatieven gevonden.
Proportionaliteit openbaarheid	Er worden relatief weinig gegevens geopenbaard en er zijn enkele maatregelen genomen, met een goede uitwerking van het beginsel van minimale gegevensverwerking t.a.v. gegevens over geslacht.
Conclusies	De openbaarheid van het register lijkt vooralsnog op basis van het onderzoek in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. Er zijn wel enkele aandachtspunten.

Conclusie

De openbaarheid van het register lijkt vooralsnog op basis van het onderzoek in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht. Wel zijn er aanpassingen nodig in de praktijk en belemmert het gebrek aan bijhouden wie in de praktijk het register raadpleegt een sluitende conclusie over de vraag of het register alle verschillende doelgroepen waarvoor het is opgericht bereikt. Daarmee is niet te concluderen of de doelstellingen die mede door openbaarmaking van gegevens worden nagestreefd, daadwerkelijk worden bereikt, zie in dit kader ook de algemene aanbevelingen (paragraaf 16.4 hieronder).

Noemenswaardig (in positieve zin) is de wijze waarop in het register uitwerking wordt gegeven aan het beginsel van minimale gegevensverwerking. Het gaat hier om de categorie FPPO (Forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek), waarbij ook het geslacht van de deskundige wordt weergegeven.

Daarnaast is er nog een specifiek punt van aandacht. Deskundigen moeten bij hun aanvraag een verklaring overleggen waarin zij instemmen met de verwerking en openbaarmaking van gegevens. Dit suggereert een keuzevrijheid die niet bestaat, aangezien de openbaarmaking van gegevens reeds verplicht is op grond van artikel 16 Besluit register deskundige in strafzaken. Bovendien rijst de vraag of de toestemming wel 'vrijelijk' gegeven kan worden, gezien het feit dat sommige partijen voor hun dienstverlening vrijwel volledig afhankelijk zijn van de (verplichte) gebruikers van het NRGD.

Aanbeveling: Schrap de verkapte toestemming voor het openbaar maken van de gegevens. Vervang dit door duidelijke bewoordingen over de gevolgen van registratie van bepaalde gegevens; oftewel informeer.

16.2.3 Centraal Insolventie Register – Faillissement

Het Centraal Insolventieregister (CIR) publiceert gegevens ten aanzien van vier verschillende insolventieprocedures (faillissement, surseance van betaling, WSNP en WHOA-akkoord). De achtergronden van publicatie en de te publiceren gegevens kunnen verschillen, en daarom is de openbaarmaking van persoonsgegevens per procedure onderzocht en besproken in apart hoofdstukken.[10] In het CIR worden de gegevens ten aanzien van het openen en het verdere verloop van de insolventie-procedure opgenomen en geopenbaard. Zelfs binnen de faillissementsprocedure bestaan er verschillen tussen de faillissementsprocedure van een rechtspersoon, van een natuurlijk persoon die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefent en de persoon die dat wel doet. Dit onderscheid heeft eveneens gevolgen voor de persoonsgegevens die geopenbaard worden. Grosso modo worden steeds de personalia en NAW-gegevens, met inbegrip van geboortedatum- en plaats, openbaar gemaakt van de natuurlijk persoon die failliet is gegaan, inclusief publicaties waaronder omtrent de faillietverklaring en daarop volgende gebeurtenissen die relevant zijn. De gegevens zijn raadpleegbaar via de website https://insolventies.rechtspraak.nl, het E-justice-portaal van de EU en via de 'Webservice CIR'. Organisaties kunnen een licentie aanvragen voor een automatische koppeling die dagelijks de nieuwste publicaties inleest, onder specifieke gebruiks- en opslagvoorwaarden.[11] Het doel van de publicatie is het beschermen van ondernemingen en burgers tegen insolvente tegenpartijen en het bevorderen van het (grensoverschrijdend) economisch verkeer. Dit kan worden bewerkstelligd door het informeren van (potentiële) schuldeisers over het faillissement en de vorderingen in die procedure.

[10] Hoofstuk 5, 6, 7 en 8 respectievelijk.
[11] Zie uitgebreid Hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.3.

Register	Centraal Insolventie Register – Faillissement
Grondslag openbaarheid	Voor sommige geopenbaarde persoonsgegevens ontbreekt de grondslag, zie Hoofdstuk 5, paragraaf 5.7. In het bijzonder ontbreekt de grondslag voor het openbaar maken van het faillissementsverslag. De grondslag van openbaarmaking kan zowel een nationale als Unierechtelijke grondslag hebben.
Doelstelling van algemeen belang	Zie Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.
Subsidiariteit openbaarheid	Er wordt wel veel parallel gepubliceerd in het CIR en in de Staatscourant. De relatie tot de Staatscourant verdient nadere aandacht.
Proportionaliteit openbaarheid	In de literatuur wordt het beperken van de toegang tot informatie tot bepaalde afgebakende, direct bij het faillissement betrokken groepen voorgesteld, dit is het onderzoeken waard. Het stellen van verificatievragen beperkt de toegang tot het register bij zoeken op naam van een failliete natuurlijke persoon. Er zijn enkele opmerkingen over publicatie van bijvoorbeeld adressen van de failliete natuurlijk persoon, zie Hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.5.
Conclusies	Het lijkt er vooralsnog op dat de openbaarheid van het register voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Het ontbreken van de grondslag van enkele persoonsgegevens en documenten met persoonsgegevens maakt echter dat het register niet voldoet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt.

Conclusie

De openbaarheid van het CIR voor wat betreft faillissementen voldoet niet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Er ontbreekt voor de publicatie van sommige persoonsgegevens een grondslag. Voor sommige gegevens, in het bijzonder ten aanzien van de personalia van de natuurlijk persoon die geen beroep of bedrijf uitoefent, zou zelfs met een grondslag de evenredigheid van openbaar maken van deze gegevens te betwijfelen zijn.

Allereerst het fundamentele probleem betreffende het ontbreken van een wettelijke grondslag. Het gaat hierbij specifiek om:

1. De publicatie van faillissementsverslagen in het CIR.
   Hoewel er een wetsvoorstel in voorbereiding is om te voorzien in een dergelijke grondslag, bestaat er momenteel geen juridische basis voor deze openbaarmaking. Daarnaast verdient – ongeacht of deze juridische basis er komt – de inrichting van het Recofa-modelverslag aandacht, met name daar waar het raakt aan de rechtmatigheid van door of namens de failliet verrichte handelingen.

   Aanbeveling: Stop met de publicatie van de faillissementsverslagen zolang er niet is voorzien in een grondslag voor de publicatie daarvan.

2. Publicatie van enkele specifieke gegevens ten aanzien van:

    a. rechtspersonen: vestigingsadres dat geen postadres is, handelsnamen, adres curator dat geen postadres is, etc.[12]
    b. natuurlijke personen (zonder bedrijf): geboortedatum/-plaats, woonadres dat geen postadres is, etc.[13]
    c. natuurlijke personen (met bedrijf): handelsnamen, vestigingsadres dat geen postadres is, etc.[14]

    Het gebrek aan een grondslag moet worden opgelost. De evenredigheid van de publicatie, wanneer is voorzien in een grondslag, verschilt ten aanzien van de verschillende procedures.

    Aanbeveling: Stop met de publicatie van deze gegevens zolang er niet is voorzien in een adequate grondslag voor deze gegevens.

Voor zover er wel is voorzien in een adequate grondslag voor de openbaarmaking van de persoonsgegevens zijn er nog enkele aandachtspunten met betrekking tot de evenredigheid van de verwerking.

Met betrekking tot de subsidiariteit van de openbaarheid is hier relevant dat sommige persoonsgegevens niet alleen in het CIR beschikbaar zijn, maar ook in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Aanbeveling: Er dient nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren, met bijzondere aandacht voor gevallen van publicatie inzake natuurlijke personen die failliet zijn verklaard.

Met betrekking tot de proportionaliteit van de openbaarheid kan het volgende worden geconcludeerd. Met ongeveer tien miljoen raadplegingen per jaar via de website bestaat er geen inzicht in wie deze raadplegingen uitvoert. Waar dit via de Webservice/API wel kan worden bijgehouden, ontbreekt deze mogelijkheid voor de website. Een belangrijke vraag die hieruit voortvloeit is of een systeem van vooraf-gaande registratie een redelijk alternatief zou kunnen vormen, en zo ja, in welke vorm dit dan zou moeten worden geïmplementeerd. Voorafgaande registratie alvorens inzage in de registers wordt verleend, werpt een drempel op voor raadpleging van het openbare register, maar raakt in beginsel niet de openbaarheid daarvan, zolang de mogelijkheid tot het raadplegen van het register niet onredelijk daardoor wordt belemmerd.

[12] Zie voor de volledige lijst Hoofdstuk 5, paragraaf 5.7.
[13] Zie voor de volledige lijst Hoofdstuk 5, paragraaf 5.7.
[14] Zie voor de volledige lijst Hoofdstuk 5, paragraaf 5.7.

Ten aanzien van de proportionaliteit bestaan er eveneens twijfels over de noodzaak om het volledige woonadres van failliete natuurlijke personen in het CIR altijd weer te geven, met name wanneer het gaat om natuurlijk personen die niet handelen in zelfstandig beroep of bedrijf. Hoewel het adres kan dienen als verificatiemiddel voor schuldeisers die niet over de naam en geboortedatum beschikken, maar wel over de naam en het adres, lijkt de daaropvolgende openbaarmaking in alle gevallen niet noodzakelijk, temeer daar de post in principe wordt doorgeleid. Hierin wordt dus duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de mate waarin informatie wel geregistreerd moet worden,[15] maar niet geopenbaard.

In lijn met de *Volker und Markus Schecke*-zaak van het Hof van Justitie EU kan worden gesteld dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hun betreffende gegevens bekend te maken. De ernst van de inmenging is daarom beperkt. Dit geldt in zekere zin ook voor natuurlijke personen die handelen in bedrijf en zelfstandig beroep. Bij deze laatste groep dient echter wel enige terughoudendheid te moeten worden betracht bij het openbaar maken van hun persoonsgegevens, zeker als het gaat om gegevens over bijvoorbeeld een (huis)adres.

Aanbeveling: Schrap het standaard openbaar maken van *alle* personalia van de failliete natuurlijk persoon. De registratie daarvan kan gehandhaafd blijven en ook gebruikt worden ten behoeve van het lokaliseren van de specifieke natuurlijk persoon, maar deze gegevens hoeven niet getoond te worden.

16.2.4 Centraal Insolventie Register – Surseance

Surseance van betaling is een uitstel van betaling. Er wordt een bewindvoerder aangesteld die samen met de schuldenaar het beheer en de beschikking over de boedelbestanddelen gaat voeren. Surseance van betaling kan niet worden verleend aan natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen. Gegevens met betrekking tot de surseance van betaling worden ook geregistreerd in het CIR. Het kan daarbij tevens gaan om de publicatie van persoonsgegevens, nu ook aan natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen surseance verleend kan worden.

[15] En dus ook gebruikt als verificatievraag.

Register	Centraal Insolventie Register – Surseance
Grondslag openbaarheid	Vloeit voort uit Nederlandse en Uniewetgeving. Ook hier ontbreekt echter o.a. een grondslag voor openbaarmaking van surseanceverslagen. Zie Hoofdstuk 6, paragraaf 6.7.
Doelstelling van algemeen belang	Zie Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.2. in combinatie met Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	Ook hier speelt de vraag of het woonadres opgenomen moet worden op de wijze waarop dit plaatsvindt
Conclusies	Het lijkt er vooralsnog op dat op basis van het onderzoek de openbaarheid van het register voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Dit is echter niet over de hele breedte zo.

Conclusie

De openbaarheid van het CIR voor wat betreft surseances voldoet niet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Er ontbreekt voor de publicatie van sommige persoonsgegevens een grondslag. Voor sommige gegevens, in het bijzonder ten aanzien van de personalia van de natuurlijk persoon, zou zelfs met een grondslag de evenredigheid van het openbaar maken van deze gegevens in twijfel kunnen worden getrokken.

Allereerst het fundamentele probleem betreffende het ontbreken van een wettelijke grondslag. Het gaat hierbij specifiek om:

1. De publicatie van surseanceverslagen in het CIR.
   Het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming voorziet niet in openbaarmaking via het CIR, doch enkel in het ter griffie neerleggen van het verslag en de mogelijkheid dat de bewindvoerder het zelf openbaar kan maken. Er bestaat momenteel geen juridische basis voor deze openbaarmaking via het CIR en die is ook niet voorzien.

   Aanbeveling: Stop met de publicatie van surseanceverslagen zolang er niet is voorzien in een grondslag voor de publicatie daarvan.

2. Publicatie van enkele specifieke gegevens:

   a. Bij rechtspersonen: vestigingsadres dat geen postadres is, postadres dat gelijk is aan de statutaire zetel, handelsnamen, telefoonnummer bewindvoerder, adres bewindvoerder dat geen postadres is, bepaalde publicaties zoals nader omschreven in Hoofdstuk 6, paragraaf 6.7.
   b. Bij natuurlijke personen met bedrijf: geboortedatum/-plaats (tenzij postadres geheim), woonadres (tenzij dit ook het postadres is),

handelsnamen, telefoonnummer bewindvoerder, etc. Zie nader Hoofdstuk 6, paragraaf 6.7

Aanbeveling: Stop met de publicatie van deze gegevens zolang er niet is voorzien in een adequate grondslag voor deze gegevens.

Voor zover er wel is voorzien in een adequate grondslag voor de openbaarmaking van de persoonsgegevens zijn er nog enkele aandachtspunten met betrekking tot de evenredigheid van de verwerking.

Met betrekking tot de subsidiariteit van de openbaarheid is hier relevant dat sommige persoonsgegevens niet alleen in het CIR beschikbaar zijn, maar ook in de Staatscourant worden gepubliceerd. De meerwaarde van deze dubbele publicatie is onduidelijk, vooral omdat Rechtspraak.nl dezelfde informatie vaak toegankelijker presenteert.

Aanbeveling: Er dient een nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren, met bijzondere aandacht voor gevallen van surseance van betaling verleend aan natuurlijke personen (met bedrijf).

Met betrekking tot de proportionaliteit bestaan er twijfels over de noodzaak om het volledige woonadres van natuurlijke personen aan wie surseance van betaling is verleend in het CIR weer te geven. Hoewel het adres kan dienen als verificatiemiddel voor schuldeisers die niet over de naam en geboortedatum beschikken, maar wel over de naam en het adres, lijkt de daaropvolgende openbaarmaking van het woonadres dat geen postadres is niet noodzakelijk.

In lijn met de *Volker und Markus Schecke*-zaak van het Hof van Justitie EU kan worden gesteld dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hun betreffende gegevens bekend te maken. De ernst van de inmenging is daarom beperkt. Dit geldt in zekere zin ook voor natuurlijke personen die handelen in bedrijf en zelfstandig beroep. Bij deze laatste groep dient echter wel enige terughoudendheid te moeten worden betracht bij het openbaar maken van hun persoonsgegevens, zeker als het gaat om gegevens over bijvoorbeeld hun (huis)adres.

Aanbeveling: Schrap het standaard openbaar maken van het woonadres van natuurlijke personen aan wie surseance is verleend wanneer dit geen postadres is. Overweeg om een natuurlijk persoon die zijn onderneming vanuit huis drijft de mogelijkheid te bieden een alternatief postadres op te geven, vgl. artikel 24 lid 1 jo. lid 2 onder f Verordening (EU) 2015/848 vereist.

16.2.5 Centraal Insolventie Register – Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)

De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP), in werking sinds 1998, biedt natuurlijke personen met problematische schulden een traject om binnen drie tot vijf jaar schuldenvrij te worden via een saneringsplan onder bewindvoerdertoezicht. Na succesvolle afronding volgt een 'schone lei', waarbij resterende schulden worden kwijtgescholden.

Toelating tot de WSNP heeft verstrekkende gevolgen voor zowel schuldenaar als schuldeisers. Om transparantie te bieden worden gegevens over WSNP-trajecten openbaar gemaakt, zowel via decentrale registers als centraal via het CIR.

De centralisatie in het CIR is primair ingegeven door efficiencyoverwegingen, maar dient ook een breder maatschappelijk belang door potentiële schuldeisers te informeren. Dit draagt bij aan de bescherming van het economisch verkeer en bevordert solide handelspraktijken, vergelijkbaar met de doelen bij openbaarmaking van faillissements- en surseancegegevens.

Register	Centraal Insolventie Register – WSNP
Grondslag openbaarheid	Vloeit voort uit Nederlandse en Uniewetgeving. Wel lijken enkele openbaarmakingen van persoonsgegevens thans zonder grondslag plaats te vinden, zie Hoofdstuk 7, paragraaf 7.8.
Doelstelling van algemeen belang	Zie paragraaf Hoofdstuk 7, paragraaf 7.4.2 in combinatie met Hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2.
Subsidiariteit openbaarheid	Er lijkt vooralsnog geen redelijk alternatief te zijn. Mogelijk zou het CIR als verwijsindex kunnen fungeren, maar dit levert ook een vertraging op.
Proportionaliteit openbaarheid	De noodzaak tot publicatie van enkele gegevens, in het bijzonder woonadres en geboorteplaats lijkt te ontbreken.
Conclusies	Het lijkt er op basis van het onderzoek op dat de openbaarheid van het register voor het overgrote deel in overeenstemming is met de vereisten vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Dit is echter niet over de hele breedte zo.

Conclusie

De openbaarheid van het CIR voor wat betreft schuldsaneringen voldoet niet geheel aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Er ontbreekt voor de publicatie van sommige persoonsgegevens een grondslag. Voor sommige gegevens, in het bijzonder de personalia van natuurlijke personen, zou zelfs met een grondslag de evenredigheid van het openbaar maken van deze gegevens te betwijfelen zijn.

Allereerst het probleem betreffende het ontbreken van een wettelijke grondslag. Het gaat hierbij specifiek om de publicatie van verschillende persoonsgegevens:

1. Bij natuurlijke personen die geen zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen: a) geboortedatum- en plaats (tenzij het postadres geheim is); b) woonadres (tenzij dit ook het postadres is) en diverse publicaties zoals vermeld in Hoofdstuk 7, paragraaf 7.7.

2. Bij natuurlijke personen die wel een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, met name: a) geboortedatum- en plaats (tenzij het postadres geheim is); b) woonadres (tenzij dit ook het postadres is) en diverse publicaties, overeenkomstig met de publicaties voor natuurlijke personen die geen beroep of bedrijf uitoefenen. Zie hierover verder Hoofdstuk 7, paragraaf 7.7.

Aanbeveling: Stop met de publicatie van gegevens betreffende met name personalia en adresgegevens zolang er niet is voorzien in een adequate grondslag voor deze gegevens in de Faillissementswet of Verordening (EU) 2015/848.

Voor zover er wel is voorzien in een adequate grondslag voor de openbaarmaking van de persoonsgegevens zijn er nog enkele aandachtspunten met betrekking tot de evenredigheid van de verwerking te maken.

In het bijzonder vraagt de openbaarmaking van de geboorteplaats en het woonadres van de schuldenaar om heroverweging. Hoewel de registratie van deze gegevens mogelijk noodzakelijk is voor gebruik als zoekingang en verificatiemiddel, geldt dit niet voor de huidige praktijk waarbij deze informatie steeds wordt getoond bij raadpleging van het register.

Aanbeveling: Schrap het standaard openbaar maken van de geboorteplaats en het woonadres van natuurlijke personen. De registratie daarvan kan gehandhaafd blijven en ook gebruikt worden ten behoeve van het lokaliseren van de specifieke natuurlijk persoon, maar deze gegevens hoeven niet getoond te worden bij raadpleging van het register.

Met betrekking tot de subsidiariteit van de openbaarheid is hier relevant dat veel informatie zowel in het CIR als in de Staatscourant wordt gepubliceerd.

Aanbeveling: Er dient een nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de noodzaak om persoonsgegevens in de Staatscourant te publiceren, met bijzondere aandacht voor gevallen van schuldsanering.

De huidige beperkingen ten aanzien van de toegankelijkheid (met verificatievragen bij het zoeken op naam van een natuurlijk persoon) zijn een goede stap, maar kan verder

worden uitgebreid om de proportionaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld door alleen de minimaal benodigde gegevens te tonen.

16.2.6 Centraal Insolventie Register – Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA)

Per 1 januari 2021 is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (hierna: WHOA) in werking getreden. Middels die wet is een nieuwe akkoordprocedure ingevoegd in de Faillissementswet. De WHOA maakt onderscheid tussen een besloten en een openbare akkoordprocedure buiten faillissement. Indien sprake is van een besloten akkoord-procedure, wordt het traject in stilte doorlopen en wordt er niets over gepubliceerd in het CIR.[16] Op het moment dat de rechter voor het eerst wordt aangezocht, moet bekend worden gemaakt voor welke akkoordprocedure is gekozen.[17] De WHOA ziet – kort gezegd – op schuldenaren die een onderneming drijven. Voor het onderhavige onderzoek is van belang dat ook natuurlijke personen die een zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen, een WHOA-procedure 'in kunnen'.

Register	Centraal Insolventie Register – WHOA
Grondslag openbaarheid	De grondslag voor de publicatie van enkele persoonsgegevens over de observator en deskundige die zijn benoemd in de procedure ontbreken.
Doelstelling van algemeen belang	
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	Er zijn geen beperkingen opgelegd aan de wijze van raadplegen van het register, het is in het geheel beschikbaar gesteld.
Conclusies	Het register is op dit moment goeddeels in overeenstemming met het gegevensbeschermings-recht, maar vereist wel nadere aandacht.

Conclusie

Zoals reeds aangegeven zijn ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek enkel gegevens geopenbaard ten aanzien van naamloze en besloten vennootschappen die een WHOA-akkoord beogen/beoogden aan te bieden. Daarmee zijn de gegevens-beschermingsrechtelijke knelpunten beperkt tot de verwerking van de gegevens van de observator en deskundige. Deze verwerkingen zijn beperkt. Desalniettemin valt op dat ten aanzien van deze rechtssubjecten in het CIR (de lijst met WHOA-publicaties) de volgende gegevens worden getoond, zonder dat daarvoor een concrete rechtsgrond in wet- of regelgeving valt aan te wijzen:

[16] Vgl. art. 369 lid 9 Fw.
[17] Zie art. 371 lid 2 en art. 383 lid 3 Fw en *Kamerstukken II* 2018/19, 35249, nr. 3, p. 39.

1. vestigings-/kantooradres dat geen postadres is;[18]
2. postadres dat gelijk is aan de statutaire zetel;[19]
3. datum deponering startverklaring, die immers niet de datum van opening van de insolventieprocedure is;[20]
4. post-/mailadres rechtbank;
5. zaak-/rekestnummer, waarbij wordt aangenomen dat het nummer van de zaak (in de zin van insolventieprocedure) het insolventienummer is;[21]
6. adres observator, voor zover dat geen postadres is;[22]
7. telefoonnummer observator;
8. mededelingen over binnengekomen, ingetrokken en/of afgedane verzoeken in het kader van de WHOA;
9. mededeling benoeming deskundige, inclusief naam van de deskundige. Zie Hoofdstuk 8, paragraaf 8.7.

Waar het gaat om gegevens van rechtspersonen, zoals een NV of BV, is dit vanuit gegevensbeschermingsrechtelijk oogpunt geen probleem. Dit is evenwel anders wanneer het de persoonsgegevens van natuurlijke personen betreft. Het gaat hier namelijk in beperkte gevallen ook om persoonsgegevens van bijvoorbeeld de observator (diens telefoonnummer en adres voor zover dat geen post- of kantoor-adres is) en de naam van de deskundige. Bij gebrek aan een grondslag kan de evenredigheid daarvan ook niet worden getoetst. Deze verwerkingen moeten dus stoppen, of er moet worden voorzien in een grondslag daarvoor. Wanneer in deze grondslag is voorzien, lijkt een dergelijke verwerking evenredig, gelet op het doel van de WHOA.

Wat betreft de subsidiariteit kan namelijk worden opgemerkt dat de informatie over openbare WHOA-procedures weliswaar via verschillende kanalen beschikbaar is (Staatscourant en uitsprakenregister rechtspraak), maar dat het WHOA-register als centrale verzamelplaats een duidelijke toegevoegde waarde heeft. Dit aspect van de gegevensverwerking geeft dan ook geen aanleiding tot specifieke opmerkingen vanuit het oogpunt van subsidiariteit.

Wel valt op dat, anders dan bij andere CIR-registers, er geen verificatievraag wordt gesteld voor raadpleging, en dat het register in zijn geheel toegankelijk is. De proportionaliteit van de openbaarheid komt door deze wijze van toegankelijk maken van de informatie in dat geval wel onder druk te staan.

[18] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[19] Zie art. 24 lid 2 onder e Verordening (EU) 2015/848.
[20] Zie art. 24 lid 2 onder a Verordening (EU) 2015/848 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35 249, nr. 3, p. 37 en 54.
[21] Vgl. art. 24 lid 2 onder b Verordening (EU) 2015/848.
[22] Zie art. 24 lid 2 onder g Verordening (EU) 2015/848.

Aanbeveling: Tref voorzieningen ten aanzien van de toegankelijkheid voor het geval de WHOA-registraties ook natuurlijke personen die handelen in zelfstandig beroep of bedrijf gaat bevatten. Maak het register niet in zijn geheel toegankelijk via de website, maar voer een zoekfunctionaliteit in, voorzien van de nodige waarborgen om bulkverstrekking of veelvoudige incidentele verstrekkingen te voorkomen.

16.2.7 Huwelijksgoederenregister (HGR)

Het huwelijksgoederenregister is een openbaar register dat zijn wettelijke grondslag vindt in artikel 1:116 BW en sinds 1970 in zijn huidige vorm bestaat, hoewel registratie van huwelijkse voorwaarden in Nederland al een veel langere geschiedenis kent. Het register dient twee doelen: enerzijds biedt het echtgenoten de mogelijkheid hun huwelijksvermogensrechtelijke positie kenbaar te maken aan derden, anderzijds beschermt het derden tegen de gevolgen van niet-gepubliceerde huwelijkse voorwaarden. Inschrijving in het register is niet verplicht, maar zonder inschrijving kunnen huwelijkse voorwaarden niet aan (onwetende) derden worden tegengeworpen.

In het register worden persoonsgegevens zoals de voor- en achternamen van beide partners, de datum en plaats van het huwelijk of geregistreerd partnerschap, en de datum van registratie openbaar gemaakt. Sinds 2012 is het register online raadpleegbaar via de website van de Raad voor de rechtspraak, waarbij het functioneert als een centrale verwijsindex. De daadwerkelijke inschrijving van rechtsfeiten vindt nog steeds decentraal plaats bij de griffie van de rechtbank in het arrondissement waar het huwelijk is voltrokken, of bij de rechtbank Den Haag indien het huwelijk in het buitenland is aangegaan. Voor het raadplegen van het register is vereist dat de aanvrager zowel de achternamen van beide partners als de datum van het huwelijk/geregistreerd partnerschap worden ingevoerd.

Hoewel het register aangeeft dát er huwelijkse voorwaarden zijn geregistreerd, zijn de onderliggende akten en de inhoud van de voorwaarden alleen toegankelijk voor een beperkte groep: de partners zelf, notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst.

Register	Huwelijksgoederenregister (HGR)
Grondslag openbaarheid	
Doelstelling van algemeen belang	Uit de literatuur is kritiek over de wijze waarop de verificatievragen een te hoge drempel opwerpen, daarnaast zijn er zorgen over of het register wel voldoende wordt geraadpleegd.
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	
Conclusies	De geschiktheid van het middel komt daarmee ook onder druk te staan. Omdat onduidelijk is of de beoogde doelgroepen het register wel raadplegen.

Conclusie

De openbaarheid van het huwelijksgoederenregister lijkt grotendeels in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht te zijn. Alleen rijst wel de vraag of het doel van het register bereikt kan worden. Hiervoor worden in de literatuur drie mogelijke oorzaken aangewezen:

1. De verificatievragen werpen een onnodig hoge drempel op. Met name het vereisen van de datum van het huwelijk/partnerschap werpt een drempel op die dusdanig hoog is dat in de literatuur is geconstateerd dat het doel van het register hierdoor wordt ondermijnd.

2. Daarnaast bestaat er veel discussie over de vraag of het register wel aan het doel beantwoordt, aangezien nog altijd veel mensen onbekend zijn met het (belang van het) register en het daardoor relatief weinig wordt geraadpleegd. In 2023 ging het om 490.000 aanvragen, waarbij het niet duidelijk is om wie dit gaat. Het kan daarom zijn dat een relatief kleine groep, zoals notarissen, verantwoordelijk is voor de bevragingen. Dit is echter gissen, nu alleen IP-adressen worden gelogd en daaruit niet is te achterhalen wie de raadplegers van het register zijn.

3. Het opvragen van de daadwerkelijke huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden of inlichtingen daarover is beperkt tot de partners en, onder bepaalde voorwaarden, ook door notarissen, deurwaarders en de Belastingdienst. Men leert als (potentieel) schuldeiser dus enkel dát er huwelijkse voorwaarden zijn, maar niet wat deze inhouden. Onduidelijk is dus waar schuldeisers zich al dan niet op kunnen verhalen. Deze laatste werkwijze is ingevoerd met het oog op de AVG,[23] maar in de literatuur is betoogd dat deze mogelijk in strijd is met de tekst van de wet.[24]

Bij gebrek aan voldoende informatie omtrent de (specifieke) afnemers van de informatie uit het register kan dus geen conclusie worden getrokken over de vraag of het hanteren van de verificatie en/of het beperken van de toegang tot de onderliggende stukken een te hoge drempel opwerpt en het doel van het register ondermijnt. Daarmee is het dus niet mogelijk om te concluderen of de kritiek die in de literatuur wordt geopperd zich ook in de praktijk voordoet.

Het opheffen van de verificatievragen kan een maatregel zijn die noodzakelijk is om het register ook daadwerkelijk te laten beantwoorden aan het doel. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het stellen van de verificatievragen een belangrijke privacybeschermende maatregel betreft. Het opheffen van deze vragen om het

[23] Zie uitgebreid Hoofdstuk 9.
[24] In het bijzonder artikel 1:116 lid 1 BW, waarin staat dat 'de bepalingen' ingeschreven moeten worden.

register toegankelijker te maken heeft direct invloed op de evenredigheid van de openbaarheid;

- het hanteren van alleen de naam van een der partners in combinatie met bijvoorbeeld de geboortedatum om te zien of er sprake is van huwelijkse voorwaarden maakt het mogelijk om het register te misbruiken; dan kan namelijk worden nagegaan of iemand getrouwd of geregistreerd partner is, en met wie;[25]
- het hanteren van alleen de namen van beide partners, zonder de huwelijksdatum of datum van het geregistreerd partnerschap, maakt het mogelijk dat kan worden nagegaan wat de mogelijke status is van iemands relatie en wanneer deze twee personen hun relatie juridisch hebben vastgelegd met een huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- iedere inperking van het aantal en soort verificatievragen maakt het gemakkelijker om toegang tot het register te verkrijgen en maakt ook de herhaalde incidentele verstrekkingen gemakkelijker.

Aanbeveling: Implementeer een systeem waarbij het mogelijk wordt om categorieën van raadplegers te onderscheiden.

16.2.8 Boedelregister

Het Boedelregister is een openbaar register waarin informatie over nalatenschappen wordt bijgehouden. Zoals vastgelegd in artikel 4:186 BW, wordt het register sinds 2002 beheerd door de griffiers van de rechtbanken.

In het register worden verschillende persoonsgegevens openbaar gemaakt. Over de erflater worden de voorletters, naam, geboorte- en sterfdatum en laatste woonplaats vermeld. Van erfgenamen worden voorletters en naam gepubliceerd, evenals informatie over hun keuze (aanvaarding of verwerping van de erfenis). Ook de gegevens van betrokken notarissen, gemachtigden, wettelijke vertegenwoordigers en kantonrechters worden opgenomen.

Het register is momenteel niet online te benaderen door het publiek. Het wordt decentraal beheerd door de griffiers van de verschillende rechtbanken. De gegevens kunnen kosteloos worden opgevraagd bij de rechtbank. Hiervoor moet specifieke informatie over de nalatenschap worden verstrekt, zoals de naam, geboorte- en

[25] Hieruit kan dan ook, wanneer niet bekend, mogelijk het geslacht van de partner worden achterhaald, waarmee bijzondere categorieën van persoonsgegevens kunnen worden achterhaald. Overigens kan hiervoor wel worden onderzocht of het niet mogelijk is dat niet de naam van de partner wordt weergegeven, in lijn met HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*). Het gaat de potentiële schuldeiser immers om het verhaal op het vermogen, niet de persoon. Dit zou dan wel een enorme operationele inzet vereisen, aangezien dit een verdubbeling van het aantal registerkaarten met zich meebrengt.

sterfdatum van de overledene. De aanvraagprocedure en doorlooptijd variëren per rechtbank, maar bulkverstrekking is niet mogelijk omdat verzoeken altijd op een specifieke nalatenschap betrekking moeten hebben.

Register	Boedelregister
Grondslag openbaarheid	
Doelstelling van algemeen belang	
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	De wijze van raadpleging bij de afzonderlijke rechtbanken verschilt en werpt soms een te hoge drempel op.
Conclusies	De wijze van raadpleging bij de afzonderlijke rechtbanken moet worden geharmoniseerd.

Conclusie

De openbaarheid van de persoonsgegevens in het boedelregister voldoet grotendeels aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. De toegankelijkheid van dit register moet echter geharmoniseerd worden en voor sommige rechtbanken ook aangepast, zoals hieronder toegelicht.

1. De Rechtbank Amsterdam verlangt bij de aanvraag van inzage of uittreksel uit het boedelregister dat de aanvrager een kopie van het identiteitsbewijs overlegt. Dit is niet verenigbaar met het Besluit boedelregister. Het gaat dan niet om de *inhoud* van het register, maar de vereisten omtrent raadpleging daarvan. Het verzoeken om een kopie identiteitsbewijs voor een register dat voor *eenieder* raadpleegbaar is, is niet in overeenstemming met artikel 7 Besluit boedelregister. Wie de aanvrager is, is geen relevant gegeven voor het verstrekken, daarom is het controleren van de identiteit niet noodzakelijk en het vragen van een kopie identiteitsbewijs al helemaal niet.

   Aanbeveling: Het vereiste van een kopie identiteitsbewijs door de Rechtbank Amsterdam voordat het register geraadpleegd kan worden moet per direct worden geschrapt.

2. De Rechtbank Noord-Holland verlangt van de aanvrager dat deze informatie verstrekt over de reden waarom het register wordt geraadpleegd. Ook deze bepaling strookt niet met artikel 7 Besluit boedelregister en zou geschrapt moeten worden. Immers, openbaarheid vereist toegang, ongeacht de reden, zoals vastgelegd in artikel 7 Besluit boedelregister. Hierbij is volgens de onderzoekers eveneens relevant dat het hier gaat om rechterlijke instanties die om een dergelijke opgaaf van redenen vragen. Minder relevant is het

daarom of de opgaaf van redenen wordt getoetst. Wanneer er een toetsing plaatsvindt, is dit strijdig met het openbare karakter van het register. Wanneer er echter geen toetsing plaatsvindt, is het vragen van deze reden alsnog problematisch. Immers, de verzoeker om informatie uit het openbare register die niet weet dat het hier niet om een onverplicht element van de aanvraag gaat, zal zich niet snel hierover opwinden. Het is immers de rechtbank die dit vraagt; dan mag men ervan uitgaan dat dit wel nodig zal zijn. Daarnaast kan er mogelijk een afschrikwekkend effect uitgaan van het vragen van een dergelijke reden. Dit kan positieve gevolgen hebben, aangezien het nieuwsgierige afnemers voor wie de openbaarheid niet bedoeld was afschrikt, maar het kan ook negatieve gevolgen hebben; de verzoeker die gerechtvaardigd deze informatie zou willen opvragen, kan daarvan afzien. Of dit zich in de praktijk ook voordoet is niet te onderzoeken, nu er bijvoorbeeld geen cijfers zijn van het aantal raadplegingen per jaar per arrondissement.

Aanbeveling: Het verzoek om opgaaf van redenen voor de aanvraag door de Rechtbank Noord-Holland moet per direct worden gestopt.

Hoewel het gaat om een decentraal gehouden openbaar register, is het aan te raden dat de wijze van raadpleging uniform geregeld wordt. Uit de wet vloeit geen reden voort waarom er een onderscheid gemaakt zou moeten worden in raadplegingswijze per rechtbank.

Daarnaast kan worden overwogen om het register voor grootafnemers van de registers te vergemakkelijken, op eenzelfde wijze als bijvoorbeeld het gezagsregister is ingedeeld, of te bekijken of het centraliseren van het boedelregister op nationaal niveau in de vorm van een digitale verwijsindex,[26] net als het huwelijksgoederenregister, een mogelijkheid is. Dit zou de raadpleegbaarheid van het boedelregister vergemakkelijken. Of daar ook reden toe bestaat is echter moeilijk te beoordelen, nu het aantal verzoeken om informatie niet beschikbaar is. Om de geschiktheid van het middel te beoordelen is ook relevant hoe vaak het register geraadpleegd wordt en of dit door de beoogde doelgroepen gebeurt. Hierover zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar.

Aanbeveling: Overweeg om het boedelregister op nationaal niveau te regelen op een wijze gelijk aan het huwelijksgoederenregister, in de vorm van een verwijsindex.

De huidige werkwijze van het decentraal houden van het register levert echter geen noemenswaardige problemen op voor het gegevensbeschermingsrecht. Het decentrale karakter van het register, namelijk dat het raadpleegbaar is enkel via de

[26] Door deze verwijsindex worden derden geïnformeerd over waar (bij welke rechtbank) zij de onderliggende akten, beslissingen en verzoekschriften kunnen opvragen. Het register wijst enkel waar de informatie beschikbaar is, maar biedt niet direct toegang daartoe.

griffies van de rechtbanken, betekent juist dat risico's op grootschalig misbruik ook worden verminderd. Het raadplegen van het register gebeurt immers grosso modo in persoon, telefonisch, per e-mail of per post. Het automatiseren van verzoeken is daarmee maar beperkt mogelijk.

Daarnaast zijn er enkele specifieke aanpassingen geweest met het oog op de bescherming van de geregistreerde natuurlijke personen, men denke aan het opwerpen van verificatievragen en het beperken van de geopenbaarde gegevens. Zo worden onderliggende stukken niet geopenbaard.[27]

Met betrekking tot de verificatievragen die de rechtbanken stellen kan worden opgemerkt dat de hoeveelheid informatie die over de overledene bekend moet zijn voordat het register geraadpleegd kan worden wel een dusdanig hoge drempel opwerpt, dat men kan afvragen of daarmee bepaalde groepen die niet dicht bij de overledene stonden, maar toch een belang hebben bij het kunnen raadplegen, niet onnodig gehinderd worden door het opwerpen van deze verificatievragen. Bij gebrek aan informatie over de handelswijze van de rechtbanken wanneer iemand zich meldt met slechts een gedeelte van de antwoorden en niet alle antwoorden op de verificatievragen, kan ook hier geen conclusie over getrokken worden.

Aanbeveling: Zorg voor een uniforme wijze van raadpleging bij de verschillende rechtbanken en de vereisten die daaraan worden gesteld. Evalueer daarbij of de huidige verificatievragen echt nodig zijn of een onredelijke drempel vormen voor legitieme belanghebbenden.

16.2.9 Centraal Gezagsregister (CGR)

Het Centraal Gezagsregister (CGR) is een openbaar register waarin rechtsfeiten worden vastgelegd die betrekking hebben op het gezag over minderjarigen, specifiek in situaties waarin het gezag niet automatisch uit de wet voortvloeit (niet van rechtswege). Het register bevat aantekeningen zoals rechterlijke beslissingen over gezag, benoemingen van voogden of gezamenlijk gezag bij ongehuwde ouders en heeft als doel inzichtelijk te maken bij welke persoon of personen het gezag over een minderjarige berust. Dit is belangrijk voor derden die moeten weten wie de wettelijke vertegenwoordiger van een kind is, bijvoorbeeld bij paspoortaanvragen, onderwijsbeslissingen, medische behandelingen of in gevallen van aansprakelijkheid voor schade door een kind veroorzaakt.

Sinds 2012 is het CGR gecentraliseerd, waarbij alle rechtbanken zijn aangesloten op één uniform systeem, beheerd door de Raad voor de rechtspraak, waardoor raadpleging niet langer gebonden is aan het arrondissement waar een kind is geboren. Het register kent echter verschillende toegangswegen: advocaten, de Koninklijke

[27] Vergelijk met het huwelijksgoederenregister.

Marechaussee, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming hebben directe toegang via een webportaal, terwijl andere belanghebbenden zoals ouders, burgers, politie of jeugdzorginstanties een uittreksel moeten aanvragen bij de griffie van een rechtbank, per e-mail, post, telefoon of persoonlijk bezoek.

De toegang tot het register is weliswaar openbaar, maar er worden wel degelijk drempels opgeworpen door verificatie- en identificatievragen. Zo moeten minimaal de achternaam en geboortedatum van de minderjarige worden opgegeven, en vaak worden aanvullende gegevens gevraagd, zoals geboorteplaats. Bij verzoeken per e-mail of post vragen veel rechtbanken bovendien naar de reden van aanvraag of de relatie tussen verzoeker en kind, waarbij onduidelijk is in hoeverre dit een harde eis vormt.

Register	**Centraal Gezagsregister (CGR)**
Grondslag openbaarheid	
Doelstelling van algemeen belang	Het register lijkt tekort te schieten in zijn doel om inzicht te bieden in het gezag over minderjarigen bij rechterlijke beslissingen en aantekeningen op verzoek van ouders, omdat dit slechts indirect af te leiden is uit de geregistreerde rechtsfeiten, wat juridische expertise en aanvullende BRP-raadpleging vereist. Dit werpt twijfels op over de effectiviteit van de huidige openbaarheidsvorm, aangezien openbaarheid niet of onvoldoende bijdraagt aan het beoogde doel; openbaarheid lijkt geen geschikt middel.
Subsidiariteit openbaarheid	Het is onvoldoende duidelijk waarom niet gewerkt zou kunnen worden met vooraf afgebakende groepen i.p.v. openbaarheid voor eenieder. Denk aan overheidsinstanties of organisaties met een publieke of maatschappelijke taak – anders dan de KMar, OM en RvdK, en zoals de politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde Instellingen (jeugdzorg) – en private partijen met een aantoonbaar belang,
Proportionaliteit openbaarheid	De aard van de betrokkenen die in het register zijn opgenomen (i.e. kinderen) vereist dat er meer aandacht wordt besteed aan de waarborgen omtrent gegevensverstrekking. Daarnaast is het verstrekken van aangewezen voogden voordat de ouder(s) is/zijn overleden niet ter zake dienend.
Conclusies	Er bestaan ernstige twijfels over de subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel, bezien mede in het licht van de betrokken groep die in het register is opgenomen: kinderen.

Conclusie

De openbaarheid van het CGR voldoet op dit moment niet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Hoewel de wettelijke grondslag duidelijk is, kan niet hetzelfde worden gezegd over de geschiktheid van de openbaarheid, en de noodzakelijkheid daarvan.

Zo roepen de proportionaliteit en doeltreffendheid van het register ernstige vragen op, vooral gelet op de kwetsbare groep – kinderen – waarover gegevens worden verwerkt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat er specifieke waarborgen

zijn getroffen ter bescherming van deze kwetsbare groep, wat gezien de gevoeligheid van de informatie een significante tekortkoming is. De risico's verbonden aan deze brede toegankelijkheid vereisen een deugdelijke afweging van de openbaarheid. Het feit dat eenieder kan achterhalen wie de ouders zijn van een specifiek kind brengt namelijk ook potentieel veiligheidsrisico's met zich mee. Een concreet risico is bijvoorbeeld dat deze informatie misbruikt zou kunnen worden om een vertrouwensband met een minderjarige op te bouwen onder valse voorwendselen. Dit wringt temeer nu de noodzaak voor een dergelijke brede toegankelijkheid, bijvoorbeeld voor aansprakelijkheidstelling, onvoldoende is aangetoond.

Ten aanzien van de doeltreffendheid van het register kan worden gewezen op het feit dat de praktische bruikbaarheid van het register voor zijn beoogde doel – inzicht verschaffen in het (actuele) gezag over minderjarigen bij rechterlijke beslissingen – problematisch blijkt. Het actuele gezag (wie heeft op dit moment het gezag over het kind) kan slechts indirect worden afgeleid uit de aangetekende rechtsfeiten, wat juridische expertise vereist en vaak aanvullende raadpleging van de BRP noodzakelijk maakt (terwijl dat maar beperkt mogelijk is). Dit roept vragen op over de effectiviteit van de huidige openbaarheidsvorm.

Met betrekking tot de subsidiariteit wordt het volgende opgemerkt. Ten eerste kan worden gewezen op de inconsistentie in de toegang tot persoonsgegevens via verschillende registers. Waar de Basisregistratie Personen (BRP) niet openbaar toegankelijk is, biedt het gezagsregister wél publieke toegang tot vergelijkbare informatie omtrent beslissingen over het gezag over kinderen. Dat betekent dat toegang tot informatie over kinderen waarbij het 'van rechtswege' regime geldt, anders worden behandeld dan kinderen waarbij het gezag niet van rechtswege bestaat. Terwijl voor de raadpleger ook niet direct duidelijk is wat de 'van rechtswege' aanwijzing van het gezag in dit geval is geweest. Deze discrepantie in toegankelijkheid is onvoldoende gemotiveerd.

Ten tweede, de momenten wanneer het gezag relevant is, bij bijvoorbeeld paspoortaanvragen, onderwijsbeslissingen of medische behandelingen, doet de vraag rijzen of het niet mogelijk is om deze categorieën van relevante ontvangers van de informatie vooraf te bepalen. De in de parlementaire geschiedenis genoemde mogelijke aansprakelijkheidstelling voor schade die is geleden door toedoen van het kind, waarbij via het gezagsregister achterhaald kan worden wie daarvoor in rechte kan worden betrokken, overtuigt niet. Dit is immers ook geen grond voor toegang tot het BRP.

De huidige praktijk, met ongeveer 30.000 bevragingen buiten de specifieke afnemers om, roept vragen op over de noodzaak van algemene toegankelijkheid. Een meer gerichte benadering, waarbij toegang wordt beperkt tot vooraf gedefinieerde groepen zoals overheidsinstanties of organisaties met een publieke of maatschappelijke taak – anders dan de KMar, OM en RvdK, en zoals de politie, Veilig Thuis en Gecertificeerde

Instellingen (jeugdzorg) – en private partijen met een aantoonbaar belang, en relevante private partijen met een aantoonbaar belang, sluit beter aan bij het subsidiariteitsbeginsel.

Ten aanzien van de proportionaliteit kan worden gewezen op de registratie van voogdijbenoemingen. Deze worden direct openbaar gemaakt, terwijl de relevantie pas ontstaat bij het overlijden van de ouder(s).

Aanbeveling: Schrap de onmiddellijke openbaarmaking van voogdijbenoemingen voor na overlijden. Maak deze informatie pas openbaar wanneer ze rechtens relevant wordt.

Concluderend kan worden gesteld dat een heroverweging van de huidige openbaarheidsvorm van het CGR nodig is. Er zijn voldoende aanknopingspunten om te concluderen dat het CGR niet een openbaar register hoeft te zijn. Een systeem waarbij toegang wordt verleend op basis van een aantoonbaar belang, gekoppeld aan het doel van het register, in combinatie met een limitatieve lijst van afnemers waarbij een dergelijk belang wordt voorondersteld, maakt het ook mogelijk dat de doelstellingen van het register kunnen worden bewerkstelligd.

Tot slot, ter ondersteuning van deze aanbeveling, kan ook worden gewezen op het gebrek aan een uniforme implementatie van toegangsprocedures bij verschillende rechtbanken. Deze praktijk onderstreept de onduidelijkheid over de gewenste mate van openbaarheid. Waar sommige rechtbanken aanvullende informatie vereisen over de relatie tot het kind of de reden van raadpleging, staat dit haaks op het openbare karakter van het register. Deze praktijk suggereert dat een meer gereguleerde toegang in ieder geval al (ten dele) mogelijk is.

Aanbeveling: Schrap het openbare karakter van het Centraal Gezagsregister en maak het register alleen raadpleegbaar voor personen met een aantoonbaar legitiem belang. Stel een limitatieve lijst op van partijen waarvoor een dergelijk belang kan worden verondersteld.

16.2.10 Register tolken en vertalers (RBTV)

Het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) is een openbaar register, gebaseerd op de Wet gerechtstolken en beëdigde vertalers (Wbtv). Het register is opgericht met als hoofddoelstelling het waarborgen van de kwaliteit en integriteit van tolken en vertalers die werkzaam zijn binnen het Nederlandse rechtsbestel en andere juridische procedures. De wettelijke grondslag voor het register ligt in artikel 2 lid 1 Wbtv, waarbij het beheer in handen is van het Bureau Wbtv, onderdeel van de Raad voor de Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch.

In het register worden persoonsgegevens van beëdigde tolken en vertalers openbaar gemaakt, waaronder personalia (achternaam en initialen), contactgegevens (e-mailadres en/of telefoonnummer), de aanduiding of iemand tolk of vertaler is, de talen waarin men werkzaam is en het taalniveau. Het register bestaat uit twee delen: een openbaar gedeelte dat voor iedereen online toegankelijk is via de website van het Bureau Wbtv, en een besloten deel dat alleen raadpleegbaar is voor verplichte afnemers zoals rechterlijke instanties, politie en andere in artikel 28 Wbtv genoemde organisaties. De verplichte afnemers hebben via een beveiligd portaal toegang tot uitgebreidere informatie over de geregistreerde tolken en vertalers.

Het register is toegankelijk zonder dat er verificatievragen worden gesteld aan de gebruiker. Via deze website kan iedereen met slechts enkele muisklikken zoeken naar tolken en vertalers, waarbij gezocht kan worden op drie criteria: taal, naam en registratienummer. Daarnaast kan de gebruiker aangeven of er specifiek naar een tolk of vertaler wordt gezocht en is het mogelijk om de resultaten te verfijnen op basis van een postcodegebied. Deze laagdrempelige toegankelijkheid is bewust gekozen om de controlefunctie van het register te waarborgen en ervoor te zorgen dat de kwaliteit en integriteit van tolken en vertalers voor iedereen verifieerbaar is.

Register	**Register tolken en vertalers (RBTV)**
Grondslag openbaarheid	De openbaarmaking van enkele gegevens op de uitwijklijst missen een schakelbepaling waardoor openbaarmaking daarvan niet mogelijk lijkt.
Doelstelling van algemeen belang	
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	
Conclusies	De grondslag voor het nemen van privacybeschermende maatregelen is nog niet gecreëerd.

Conclusie

De openbaarheid van het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) voldoet grotendeels aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt, maar vertoont enkele specifieke tekortkomingen die aandacht vereisen.

Het belangrijkste punt is dat er een discrepantie bestaat tussen de gegevens die volgens wet- en regelgeving moeten worden opgenomen in het register (zoals geslacht, geboortedatum en nationaliteit) en de gegevens die daadwerkelijk openbaar worden gemaakt. Het register maakt minder gegevens openbaar dan wettelijk voorgeschreven, wat voortvloeit uit het beleid van dataminimalisatie. Hoewel dit vanuit gegevensbeschermingsrecht begrijpelijk is, ontbreekt hiervoor een formele grondslag in de vorm van een amvb zoals voorgeschreven in de Wbtv.

Aanbeveling: Maak gebruik van de wettelijke mogelijkheid om via een amvb gegevens af te schermen die nu al feitelijk niet openbaar worden gemaakt.
Voor wat betreft de verenigbaarheid met het gegevensbeschermingsrecht is vastgesteld dat de huidige openbaarmaking van basisgegevens (naam, contactgegevens, talenkennis) noodzakelijk en proportioneel is gezien de doelstellingen van kwaliteitsborging en controleerbaarheid. De beperking tot deze minimale set gegevens sluit aan bij het beginsel van dataminimalisatie.

Een aandachtspunt vormt de mogelijkheid voor tolken en vertalers om vrijwillig aanvullende persoonsgegevens openbaar te maken. Tolken en vertalers kunnen via een persoonlijk portaal met DigiD-authenticatie zelf aangeven welke gegevens (zoals adresgegevens, e-mail of telefoonnummer) zij openbaar willen maken. Hoewel dit gebeurt middels een actieve handeling van de betrokkene zelf, is de juridische grondslag hiervoor niet geheel duidelijk. De huidige praktijk lijkt te steunen op toestemming, maar enige twijfel daarbij is wel gerezen, gezien het feit dat registratie noodzakelijk is voor de beroepsuitoefening.

Specifieke privacybeschermende maatregelen zijn beperkt tot de mogelijkheid om bepaalde contactgegevens af te schermen door ze zelf actief niet op te nemen. Het register kent geen verdere technische beperkingen zoals logging of toegangscontrole. Het Bureau Wbtv schat de risico's van misbruik echter als laag in, mede omdat bulkverstrekking niet mogelijk is. Deze inschatting is echter niet geheel juist, omdat er geen technische maatregelen zijn die verhinderen dat iemand systematisch en herhaaldelijk zoekacties uitvoert om zo alsnog een grote hoeveelheid gegevens te verzamelen. Zonder logging van raadplegingen is het onmogelijk om vast te stellen of dergelijke praktijken plaatsvinden, waardoor het werkelijke risico op misbruik niet goed kan worden beoordeeld.

Aanbeveling: Implementeer systematische logging en monitoring in alle registers teneinde gebruikspatronen te analyseren (wordt de doelgroep bereikt?) en potentieel onrechtmatige raadplegingen te signaleren.

Tot slot verdient de status van de Uitwijklijst aandacht, aangezien hiervoor een beperktere wettelijke basis bestaat voor het registreren en openbaar maken van persoonsgegevens in vergelijking met het hoofdregister. Kort gezegd staan op deze lijst tolken en vertalers die niet beëdigd zijn, maar wel voldoen aan bijna dezelfde voorwaarden.

Aanbeveling: Overweeg om door middel van een aanvullende schakelbepaling expliciet duidelijk te maken dat de specifieke regels uit het Besluit beëdigde tolken en vertalers (met name artikel 10), betreffende de aard en omvang van persoonsgegevens die opgenomen en openbaar gemaakt mogen worden, niet alleen gelden voor het hoofdregister, maar ook voor de Uitwijklijst.

16.2.11 Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR)

Het Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR) biedt de mogelijkheid om na te gaan of een persoon onder curatele staat of dat er sprake is van bewind, evenals wie hierbij als curator of bewindvoerder is aangewezen. Dit register, dat via de website ccbr.rechtspraak.nl en via een speciale Webservice toegankelijk is, heeft ten doel derden te informeren over de handelingsbekwaamheid en -bevoegdheid van personen, om daarmee schuldenproblematiek en rechtsonzekerheid te verminderen. De openbaarheid van gegevens uit het CCBR vloeit voort uit artikel 1:391 BW.

Hoewel het register aanvankelijk beperkt was tot curatele, werd met de wetswijziging per 1 januari 2014 het toepassingsgebied uitgebreid tot meerdere vormen van bewindvoering, waarbij inschrijving en openbaarmaking verplicht werden gesteld voor bewinden wegens verkwisting of problematische schulden. Voor bewindvoering wegens lichamelijke of geestelijke toestand is openbaarmaking optioneel en afhankelijk van een expliciete rechterlijke beslissing.

Register	CCBR
Grondslag openbaarheid	Er ontbreekt een grondslag voor openbaar maken van de geboorteplaats.
Doelstelling van algemeen belang	
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	De bewaartermijnen nopen tot heroverweging en ook de verplichtingen die aan afnemers van de webservice worden opgelegd.
Conclusies	Het ontbreken van een grondslag van enkele gegevens maakt dat het CCBR nog niet voldoet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Voor de overige verwerkingen worden enkele specifieke aanbevelingen gedaan.

Conclusie

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de openbaarheid van het CCBR op één onderdeel niet voldoet aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt. Het gaat hier specifiek om het ontbreken van een grondslag voor het openbaar maken van de geboorteplaats van de onder curatele of bewind staande persoon. Dit wordt wel geopenbaard, maar is niet terug te voeren op de zeer specifieke bepaling van artikel 1:391 lid 1 sub 1 BW.

Aanbeveling: Schrap het openbaar maken van de geboorteplaats in het CCBR.

Voor het overige voldoet de openbaarheid van het CCBR wel. Er is voorzien in een expliciete wettelijke grondslag in artikel 1:391 BW voor de overige gegevens. Ook de doelstellingen van algemeen belang die de openbaarheid rechtvaardigen, zijn

voldoende gemotiveerd. Er zijn daarnaast maatregelen genomen om de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverstrekking te waarborgen, onder meer door het beperken van de toegangs- en zoekmogelijkheden en het uitsluiten van bulkverstrekkingen.

Daarnaast kan worden gewezen op enkele verbeterpunten, die de verenigbaarheid van de registratie volgens de onderzoekers niet in de weg staat, maar deze wel zou verbeteren:

1. De algemene voorwaarden van de Webservice zijn nu alleen van toepassing op curatele en niet bewindvoeringen.

   Aanbeveling: Pas de voorwaarden van de Webservice aan, zodat deze ook betrekking hebben op beschermingsbewind.

2. De huidige termijn van zes maanden waarbinnen afnemers van de Webservice gegevens dienen te verwijderen na beëindiging van de maatregel van curatele of bewind is relatief lang. Een kortere termijn ligt meer in lijn met de praktijk waarin gegevens uit het register vrijwel direct worden verwijderd.

   Aanbeveling: Verkort de contractuele bewaartermijn voor afnemers van gegevens uit het register na beëindiging van curatele of bewind.

3. De openbaarheid van gegevens inzake curatele betreft in veel gevallen bijzondere persoonsgegevens (zoals gezondheidsgegevens). Hoewel niet expliciet is ingegaan op de doorbrekingsgrond op basis waarvan overgegaan kan worden tot dergelijke publicatie, kan deze waarschijnlijk gevonden worden in artikel 9 lid 2 sub g) AVG, zijnde noodzakelijkheid om redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van lidstaatrechtelijk recht, waarbij art. 1:391 BW als het lidstaatrechtelijk recht kan worden beschouwd. Explicitering daarvan kan echter onduidelijkheid hierover wegnemen en is daarom wel gewenst.

   Aanbeveling: Leg expliciet vast dat het verwerkingsverbod van artikel 9 lid 1 AVG inzake bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens, wordt doorbroken op grond van artikel 9 lid 2 sub g) AVG jo. art. 1:391 BW.

16.2.12 Register Nevenbetrekkingen Rechterlijke Ambtenaren: rechters (NERO) en leden OM (NEOM)

Wanneer een rechter of officier van justitie een nevenbetrekking uitoefent, dient dit gemeld en geregistreerd te worden. Deze verplichting is vastgelegd in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). De gegevens over deze nevenbetrekkingen zijn openbaar en voor een ieder toegankelijk via het Register nevenbetrekkingen rechter-

lijke organisatie (NERO voor rechters en NEOM voor leden van het OM). Het doel van deze openbaarmaking is het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, en het versterken van het publieke vertrouwen daarin. In het NERO-register worden onder andere de aard van de nevenbetrekking, het type instelling, de locatie van de werkzaamheden, de duur en of er sprake is van een bezoldiging vrijwel altijd openbaar gemaakt. In het NEOM-register zijn deze gegevens vaak beperkt weergegeven; met name de locatie ontbreekt standaard en omschrijvingen zijn regelmatig vaag of afgekort weergegeven.

Beide registers zijn zonder enige vorm van verificatie kosteloos te raadplegen via de websites https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/NERO voor het NERO en https://www.om.nl/organisatie/openbaar-ministerie/register-nevenfuncties voor het NEOM. In beide registers kan eenvoudig worden gezocht op naam of organisatieonderdeel. Daarbij is het mogelijk om met behulp van een algemene zoekterm – zoals een blanco spatie – in één keer grote aantallen resultaten op te vragen. In de praktijk komt dit neer op bulkverstrekking.

Register	**Nevenbetrekkingen Rechterlijke Ambtenaren: rechters en leden OM**
Grondslag openbaarheid	
Doelstelling van algemeen belang	De wijze waarop sommige van de omschrijvingen zo abstract zijn vormgegeven dat ze weinig meer toevoegen, lijkt het doel te ondermijnen.
Subsidiariteit openbaarheid	
Proportionaliteit openbaarheid	Er zijn wat aandachtspunten inzake het gemak waarmee het register in bulk te bevragen is.
Conclusies	De technische implementatie voldoet niet, wanneer dit is opgelost is het openbare register wel in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht.

Conclusie

De openbaarheid van het register nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren lijkt op hoofdlijnen in overeenstemming te zijn met de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht, maar voldoet niet volledig. De wettelijke grondslag voor de openbaarmaking is voldoende helder, en er is sprake van een doelstelling van algemeen belang: het bevorderen van transparantie, onpartijdigheid en vertrouwen in de rechtspraak. Ook zijn enkele waarborgen getroffen die bijdragen aan de proportionaliteit van de gegevensverwerking, zoals de mogelijkheid tot afscherming bij veiligheidsrisico's en het gebruik van bezoldigingscategorieën in plaats van exacte bedragen.

Hoewel de wettelijke kaders aanwezig zijn, wordt het doel van het register in de praktijk in het bijzonder bij het NEOM-register onvoldoende verwezenlijkt. Veel nevenfuncties worden weergegeven in abstracte of generieke termen, zoals

'bestuurslid bij stichting' of 'docent bij onderwijsinstelling'. Deze aanduidingen zijn dermate vaag dat zij voor derden geen bruikbare informatie opleveren om belangenverstrengeling of mogelijke partijdigheid te herkennen. Dat laatste doet afbreuk aan de doelstellingen van het register. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of dit noodzakelijk is (omdat volledige vermelding disproportionele veiligheidsrisico's zou opleveren) of dat er meer gedifferentieerd zou kunnen worden in bijvoorbeeld de vermelding van de locatie van de werkzaamheden.

Het NEOM hanteert bovendien een technische beperking op het aantal tekens dat zichtbaar wordt bij raadpleging. Dit betekent dat de omschrijving van de betrekking wordt afgekort en daarmee niet duidelijk is welke functie wordt uitgeoefend, waardoor ook afbreuk aan de doelstellingen van het register wordt gedaan. Wanneer daar geen andere reden voor is dan een technische beperking in het aantal tekens dat kan worden weergegeven,[28] dient deze te worden opgeheven.

Aanbeveling: Stel in het NEOM-register als vereiste dat nevenbetrekkingen en de daarbij betrokken instanties voldoende specifiek en volledig worden omschreven, tenzij sprake is van concrete veiligheidsrisico's die een meer terughoudende weergave rechtvaardigen.

Aanbeveling: Hef in het NEOM de technische beperking op het aantal weergegeven tekens in de registervermelding op.

Met betrekking tot de proportionaliteit kan het volgende worden opgemerkt. In zowel het NERO als NEOM wordt ook de aanhef mw./dhr. (NERO) of mevr./dhr. (NEOM) gebruikt. De noodzaak daarvan in relatie tot het doel van het register ontbreekt, of is althans onvoldoende duidelijk.

Aanbeveling: Schrap de aanhef (mw./mevr. en dhr).

Het is op dit moment vrij gemakkelijk om het register te kopiëren. Dit geldt voor zowel het NERO als NEOM. Om dit tegen te gaan, wordt aanbevolen strengere regels te stellen aan de wijze waarop in de nevenregisters gezocht kan worden. Hierbij kan worden gedacht aan het vereisen van de naam van de specifieke persoon om te controleren of deze nevenbetrekkingen heeft en welke dat zijn. Daarnaast kan de mogelijkheid om op functie of organisatie(onderdeel) te zoeken worden opgeheven, zodat men geen volledige lijst van gerechtelijke ambtenaren kan verkrijgen. Tot slot kan het onmogelijk worden gemaakt om door enkel op een spatie te zoeken een lijst van alle personen in het NEOM te raadplegen.

[28] Daar lijkt het wel op, het gaat steeds om een afkapping na het 26ste teken.

Een nadere aanscherping, met daarnaast de mogelijkheid om in een individueel verzoek van bijvoorbeeld een journalist of onderzoeker bulkverstrekking alsnog mogelijk te maken, lijkt een redelijk middel waarmee nog altijd het doel van het register gewaarborgd kan worden, maar toch misbruik van het register tegengegaan kan worden.

Aanbeveling: Beperk de mogelijkheden tot bulkverstrekking door het verplicht stellen van gerichte zoekopdrachten op naam, waarbij enige foutmarge is toegestaan.[29] Sluit het zoeken enkel op functie of gerecht uit. Dit kan wel worden gebruikt als (niet verplichte) verificatievraag.

16.3 Algemene conclusies

Na analyse van de dertien onderzochte registers kan worden geconcludeerd dat twee van de dertien registers in het geheel niet openbaar zouden moeten zijn. Bij de Lijst vergunninghouders Wpbr ontbreekt de grondslag voor de openbaarheid van het register in het geheel, en bij het Centraal Gezagsregister is deze grondslag er wel, maar blijkt uit het onderzoek onvoldoende dat openbaarheid überhaupt kan bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van het register. Daarnaast is tevens niet aangetoond waarom openbaarheid in dit geval een subsidiair middel is en er niet gewerkt zou kunnen worden met beperkte toegang voor vooraf gedefinieerde groepen met een aantoonbaar belang, en gelet op het feit dat het hier gaat om persoonsgegevens van zowel ouders maar juist ook kinderen is de brede toegankelijkheid disproportioneel vanwege de inherente veiligheidsrisico's voor deze kwetsbare groep.

De overige elf registers voldoen grotendeels aan de vereisten die het gegevens-beschermingsrecht stelt aan openbaarmaking, maar schieten op sommige punten (ernstig) tekort. **Bij zeven van de elf overgebleven registers ontbreekt een grondslag voor de openbaarmaking van één of meerdere persoonsgegevens die in het register zijn opgenomen.** Bij alle vier onderzochte registers binnen het Centraal Insolventieregister (faillissement, surseance, WSNP en WHOA) ontbreekt de grondslag voor de publicatie van bepaalde persoonsgegevens. Voor de WHOA betreft dit zeer beperkte en niet bijzonder gevoelige gegevens. Bij zowel het register van faillissementen als dat van surseance van betaling gaat het echter om de publicatie van faillissementsverslagen die vol persoonsgegevens kunnen staan, ook van gevoeliger aard. Ook bij het WSNP-register ontbreekt in sommige gevallen de grondslag voor de publicatie van geboorteplaats en woonadres. Voor het Centraal Curatele- en Bewindregister ontbreekt eveneens de grondslag voor openbaarmaking van de geboorteplaats. Bij het Register beëdigde tolken en vertalers (Wbtv-register) lijkt een schakelbepaling te ontbreken, waardoor de publicatie van gegevens op de

[29] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, waar op wildcards etc. wordt ingegaan.

zogenoemde uitwijklijst juridisch niet is toegestaan. Dit terwijl openbaarmaking wel de bedoeling lijkt te zijn en in de praktijk ook gebeurt.

Bij *alle* elf van deze overgebleven registers zijn tekortkomingen geconstateerd in de privacybeschermende maatregelen, ook al voldoen zij grotendeels aan de vereisten voor openbaarmaking. Het gaat om het algehele gebrek aan adequate logging van de raadplegingen, maar ook om enkele specifieke aandachtspunten zoals gebrekkige technische waarborgen tegen bulktoegang, inconsistente toegangs-procedures tussen rechtbanken, het opnemen van onnodige gegevens zoals aanhef of geboorteplaats, onduidelijkheid over gebruikersgroepen en verwarring over het geven van toestemming voor openbaarmaking van sommige gegevens waar deze feitelijk verplicht is en het geen keuze betreft.

Op basis van deze bevindingen kunnen enkele gemeenschappelijke kenmerken en structurele uitdagingen worden geïdentificeerd die ten grondslag liggen aan de geconstateerde tekortkomingen. Deze patronen bieden inzicht in de wijze waarop de openbaarheid van de verschillende registers zich verhoudt tot het gegevens-beschermingsrecht en vormen de basis voor gerichte aanbevelingen ter verbetering van de registersystematiek. Voor een systematische benadering worden deze uitdagingen onderverdeeld in vier hoofdcategorieën: juridische grondslagen, data-georiënteerde uitdagingen, procesgeoriënteerde uitdagingen en de noodzaak tot nader onderzoek naar de publicatie in de Staatscourant.

Juridische grondslagen

Hoewel de meeste registers een duidelijke wettelijke basis hebben, ontbreekt in enkele gevallen de grondslag voor het gehele register (zoals bij de Lijst vergunninghouders Wpbr) of voor een of meerdere persoonsgegevens (bijvoorbeeld bij bepaalde aspecten van het Centraal Insolventie Register). Dit illustreert een terugkerend patroon, waarbij de praktische uitvoering soms vooruitloopt op de juridische fundamenten, met name wanneer registers worden uitgebreid met nieuwe functionaliteiten. Waar openbaarheid van persoonsgegevens gewenst is, dient hiervoor wel een grondslag te bestaan of gecreëerd waar deze er nog niet is.

Vrijwel alle registers worstelen met het vinden van een balans tussen toegankelijkheid en gegevensbescherming, waarbij verschillende oplossingen zijn gekozen.

Data-georiënteerde uitdagingen[30]

Data-georiënteerde uitdagingen zien op de verwerking van persoonsgegevens zelf en zijn daardoor veelal technisch van aard.

Sommige registers, zoals het Huwelijksgoederenregister, hanteren strikte verificatie-vragen die mogelijk te restrictief zijn en het gebruiksgemak belemmeren.[31] Andere registers daarentegen, zoals het Centraal Gezagsregister, zijn in sommige gevallen te toegankelijk, gezien de gevoeligheid van de gegevens. Deze diversiteit in aanpak suggereert dat een meer geharmoniseerde benadering moeilijk te realiseren is.[32]

Verschillende registers worstelen met het risico op grootschalige gegevensextractie.[33] Dergelijke verstrekkingen zijn veelal niet noodzakelijk voor het doel van het register en daarom in beginsel uitgesloten. Bij uitzondering kan een dergelijk verzoek toch worden ingewilligd, bijvoorbeeld nadat een DPIA is gedaan op deze mogelijke verstrekking. Bulkverstrekking is in dat geval beperkt, maar deze juridische waarborgen moeten gepaard gaan met (robuuste) technische beperkingen op de raadpleging van het register, anders bestaat het risico dat de toegankelijkheid van het register dusdanig is dat de beheerder van het register niet nodig is voor een bulkverzoek, maar dat de afnemer zelf het register al in zijn geheel kan kopiëren.[34] Deze technische beperkingen ontbreken bij enkele registers in het geheel, zoals het NEOM en NERO.

Daarnaast valt op dat veel registers worstelen met het beginsel van minimale gegevensverstrekking, ook wel dataminimalisatie genoemd.[35] Hoewel dit beginsel breed wordt onderschreven, blijkt de praktische implementatie complex. Regelmatig worden gegevens opgenomen en getoond die niet strikt noodzakelijk zijn voor het doel van het register, zoals geboorteplaats of volledige adressen. Dergelijke gegevens kunnen worden gebruikt als verificatievraag, zodat bijvoorbeeld niet alle Jan Janssens worden getoond, maar alleen de ene waar men naar op zoek is. Daarmee is het echter niet een gegeven dat deze persoonsgegevens, zoals met name NAW-gegevens, ook

[30] Hierbij wordt aangesloten bij de categorisering zoals uiteengezet in de *Handleiding Privacy by Design* van het ministerie van Justitie en Veiligheid uit 2023, nu overheidsinstanties hiermee al bekend zijn. Het gaat hier om het volgende: 'De data georiënteerde strategieën richten zich op de verwerking van persoonsgegevens zelf en zijn daardoor technisch van aard. De data georiënteerde strategieën betreffen met name technische aspecten van de verwerking van persoonsgegevens' (Bennink & Drukarch 2023, p. 10).

[31] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.4.2 over zoekmethoden die de verschillende registers hanteren.

[32] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.5. over verificatievragen die worden gehanteerd bij de verschillende registers.

[33] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.2 over de verschillende vormen van ontsluiten van de registers.

[34] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.2 en 15.4.4.1 over rate-limiting en Robots.txt.

[35] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.3 over de uitwerking van het beginsel van minimale gegevensverwerking.

altijd maar getoond moeten worden wanneer de specifieke registratie is gevonden en geraadpleegd wordt.

Procesgeoriënteerde uitdagingen[36]
Naast de data-georiënteerde uitdagingen zijn er ook zogenoemd procesgeoriënteerde uitdagingen te herkennen. Het gaat daarbij in mindere mate om de data zelf en meer om de organisatie en het proces daaromheen.

Daarbij kan allereerst worden gewezen op de beperkte monitoring van daadwerkelijk gebruik. Bij vrijwel alle registers ontbreekt adequaat inzicht in wie de raadplegers zijn en of het register zijn beoogde doel bereikt. In sommige gevallen wordt in het geheel niet bijgehouden wat het aantal raadplegingen per jaar is, laat staan dat dit per registratie terug te vinden is. Dit gebrek aan informatie bemoeilijkt de evaluatie van zowel de effectiviteit als de proportionaliteit van de gegevensverwerking. Het gaat hier immers niet om kleine hoeveelheden raadplegingen per jaar:[37]

	Register	**Aantallen raadplegingen per jaar**
1	Lijst vergunninghouders Wpbr	Onbekend
2	Register beëdigde tolken en vertalers	Onbekend
3	NRGD	1.506 (09/2023-09/2024)
4	CIR – Faillissement	Website: totaal 10 miljoen; Webservice: totaal 120 miljoen (2023)
5	CIR – Surseance	
6	CIR – WSNP	
7	CIR – WHOA	
8	CCBR	2,5 miljoen (2023)
9	Centraal gezagsregister	30.000 (2023) uittrekselverzoeken in totaal ingediend door partijen die geen directe toegang via de website hebben (zoals ouders, andere burgers, etc.) Voor advocaten en KMar, OM en RvdK zijn er in totaal 103.000 (2023) bevragingen via de website geregistreerd
10	Huwelijksgoederenregister	490.000 (2023)
11	Boedelregister	Onbekend
12	NERO	245.648 (2023)
13	NEOM	Ongeveer 900

[36] 'De proces georiënteerde strategieën zijn organisatorische maatregelen. Deze maatregelen zien op de organisatie en de mens daarin en niet op de technische maatregelen die kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld het verstrekken van informatie aan betrokkenen' (Bennink & Drukarch 2023, p. 11).
[37] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.6.

Met name de raadplegingen uit de registers in het Centraal Insolventie Register en het Centraal Curatele- en Bewindregister loopt in de miljoenen per jaar. Het is goed mogelijk dat dit allemaal legitieme raadplegingen zijn. Dit kan echter niet worden getoetst, nu deze getallen bij vrijwel geen van de registers nader uitgesplitst kunnen worden naar (categorieën van) afnemers van informatie. De noodzaak om ten minste een indicatie te hebben van wie de registers raadpleegt is om meerdere redenen van belang.[38] Het biedt kort gezegd de mogelijkheid om (1) potentieel misbruik te signaleren, (2) de betrokkenen inzage te verlenen in de (categorieën) van derden aan wie informatie over hen is verstrekt, en (3) aan de hand van informatie over wie gebruikmaakt van het register en welk onderdeel de effectiviteit van de openbaarheid te onderzoeken. Bewerkstelligt het register, en in het bijzonder de openbaarheid daarvan, haar doel?

Tevens blijkt dat er (te) weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot periodieke herijking van registers, zoals artikel 25 AVG voorschrijft onder het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp.[39] Nieuwe risico's door technologische ontwikkelingen – zoals geautomatiseerd dataverzamelen, scraping of inzet van AI – vragen om een dynamische evaluatie van maatregelen. Dit gebeurt momenteel onvoldoende. Registers zouden regelmatig opnieuw moeten worden getoetst op hun noodzaak, proportionaliteit en kwetsbaarheden, waarbij ook nieuwe technische en organisatorische waarborgen moeten worden overwogen. Alleen zo kan een toekomstbestendig registerstelsel worden gerealiseerd.[40]

Noodzaak tot nader onderzoek naar de publicatie in de Staatscourant

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat dezelfde persoonsgegevens (met name naam, geboortedatum en -plaats en adres) zowel in de registers die vallen onder het Centraal Insolventie-register (CIR) als in de Staatscourant worden gepubliceerd. Dit roept belangrijke subsidiariteitsvragen op. De twee publicatievormen kennen wezenlijke verschillen in functionaliteit:

- Openbare registers: ontsluiten gegevens op persoon, object of vermogen, waardoor gestructureerde overzichten ontstaan
- Staatscourant: biedt chronologische publicatie met doorgaans tijdelijk beperkte zoekmogelijkheden voor natuurlijke personen.

Deze overlap leidt tot vragen over de noodzaak, in het bijzonder de subsidiariteit van beide publicatievormen. Is publicatie in de Staatscourant nog zinvol, als dezelfde informatie al gestructureerd beschikbaar is in openbare registers? Bijvoorbeeld: is de

[38] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.4.4.3.
[39] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.2.1 over het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp.
[40] Zie uitgebreid Hoofdstuk 15, paragraaf 15.5 over toekomstbestendige openbare registers.

publicatie van de daglijsten in het CIR en parallelle publicaties in de Staatscourant noodzakelijk, of kan de publicatie bij de laatste komen te vervallen? De beantwoording van deze vragen viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar verdienen wel beantwoording.

16.4 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies en het onderliggende onderzoek worden de volgende algemene aanbevelingen gedaan. Deze algemene aanbevelingen komen boven op de specifieke aanbevelingen per register, die reeds eerder zijn weergegeven.

In de inleiding van dit onderzoek werd geconstateerd dat er geen uniforme lijn is gekozen in de wijze waarop openbare registers de informatie ontsluiten.[41] Het onderzoek naar de dertien registers bevestigt dit beeld, maar toont tegelijkertijd aan dat een volledig uniforme aanpak haalbaar noch wenselijk is.

Enerzijds biedt het onderzoek, met name in Hoofdstuk 15 over privacybeschermende maatregelen, voldoende aanknopingspunten voor harmonisatie op hoofdlijnen. Bepaalde aspecten van het inrichten van de toegankelijkheid van de openbare registers lenen zich goed voor uniformering, zoals afschermingsmogelijkheden voor kwetsbare personen,[42] standaard technische beschermingsmaatregelen tegen bulkverstrekking en systematische logging van raadplegingen. Deze elementen kunnen en moeten gestandaardiseerd worden om een consistent beschermingsniveau te waarborgen.

Anderzijds illustreren de dertien verschillende doeleinden waarvoor registers openbaar zijn dat maatwerk onvermijdelijk is. De mate waarin een register wordt geraadpleegd, de diversiteit van de doelgroepen en vooral de aard en gevoeligheid van de gegevens vereisen een op het specifieke register toegesneden benadering. Waar het Centraal Curatele- en Bewindregister omwille van de kwetsbaarheid van de daarin opgenomen groep betrokkenen mogelijk een meer restrictieve toegang rechtvaardigt, kan het Register beëdigde tolken en vertalers juist gebaat zijn bij laagdrempelige toegankelijkheid ter waarborging van de controlefunctie.

Het in Hoofdstuk 2 ontwikkelde toetsingskader biedt hiervoor de noodzakelijke leidraad. Door systematisch de vragen naar wettelijke grondslag, doelstellingen van algemeen belang, subsidiariteit en proportionaliteit te doorlopen, kunnen de contouren van de openbaarheid per register worden geschetst. De verscheidenheid aan uitwerkingen die de dertien onderzochte registers laten zien, met hun

[41] Hoofdstuk 1, p 28.

[42] Wanneer bijvoorbeeld het adres van een betrokkene afgeschermd dient te worden in een openbaar register gelet op de persoonlijke omstandigheden, lijkt het aannemelijk dat er ook voldoende reden is om deze afscherming door te voeren in andere openbare registers waarin het adres kan worden gevonden.

respectievelijke voor- en nadelen, vormt daarbij een waardevol referentiekader voor toekomstige besluitvorming.

De conclusie is daarom niet dat uniformiteit onmogelijk is, maar dat deze gezocht moet worden in een geharmoniseerde methodiek en gemeenschappelijke minimum-standaarden, terwijl de concrete uitwerking maatwerk blijft vereisen dat recht doet aan het specifieke doel en karakter van elk register.

Tegen deze achtergrond worden hieronder concrete aanbevelingen gepresenteerd die deze geharmoniseerde aanpak kunnen ondersteunen. De aanbevelingen zijn onder-verdeeld in drie categorieën: data-georiënteerde maatregelen die zich richten op de technische en inhoudelijke aspecten van gegevensverwerking, procesgeoriënteerde maatregelen die de organisatorische kanten betreffen en aanbevelingen voor nader onderzoek naar resterende vraagstukken.

Data-georiënteerde aanbevelingen

1. **Faciliteer eenvoudige toegang voor goed identificeerbare doelgroepen zoals overheidsinstanties en bepaalde beroepsgroepen.**

   Hoewel een openbaar register per definitie niet beperkt kan zijn tot een volledig afgebakende gebruikersgroep, zijn er vaak duidelijk aanwijsbare hoofdgebruikers voor wie de gegevens essentieel zijn. Denk aan:

   - overheidsinstanties en semi-overheidsorganisaties (zoals Belastingdienst, scholen en KMaR voor gezagsgegevens);
   - beroepsgroepen (advocaten, notarissen, bewindvoerders, curatoren, maar bijvoorbeeld ook tandartsen voor het CCBR).

   Door deze groepen van vereenvoudigde toegangsmogelijkheden te voorzien, worden de doelstellingen van het register effectiever bereikt. Implementeer daarom directe of vereenvoudigde inlogprocedures voor deze identificeerbare groepen. Deze aanpak biedt tevens het voordeel dat het feitelijke gebruik door deze doelgroepen meetbaar wordt. Een gedifferentieerde toegangsstructuur betekent niet dat het register zijn openbare karakter verliest, maar draagt juist bij aan de proportionaliteit van het systeem. Wel is het essentieel dat de toegang voor de 'restgroep', die zowel omvangrijk als divers kan zijn,[43] niet onnodig complex wordt gemaakt. Dit laatste zou namelijk de verwezenlijking van de registerdoelstellingen kunnen ondermijnen.

[43] Denk aan de categorie 'schuldeisers'.

2. **Implementeer standaard technische beschermingsmaatregelen** in alle online raadpleegbare registers, zoals rate-limiting om het risico op omzeiling van bulkverstrekkingsmogelijkheden te beperken en robots.txt om ongewenste indexering van de websites door zoekmachines en/of andere partijen te blokkeren.

3. **Scherp de zoekmethoden aan**, met name in registers zoals het NEOM en NERO, die nu met minimale input (één letter of spatie) volledig doorzoekbaar zijn. Sta alleen gerichte zoekopdrachten toe.

4. **Voer een standaardprocedure in voor de beoordeling van (legitieme) bulkverzoeken**.

5. **Harmoniseer verificatievragen per rechtbank** ten aanzien van decentraal gehouden registers zoals het boedelregister. Schrap onmiddellijk vereisten zoals het verstrekken van kopieën van identiteitsbewijzen. Het controleren van de identiteit is niet een vereiste voor het raadplegen van het register en het opvragen van een kopie identiteitsbewijs levert daarom een onrechtmatige verwerking op, los van het feit dat op een identiteitsbewijs ook gevoelige gegevens kunnen staan, zoals het BSN.

6. **Beperk de standaardweergave van persoonsgegevens tot wat strikt noodzakelijk is voor het doel.** Gegevens die nodig zijn om een individuele registratie te lokaliseren kunnen worden geregistreerd, maar dit noodzaakt niet ook de openbaarmaking daarvan wanneer de specifieke registratie is gevonden (denk aan geboorteplaats en volledig woonadres dat ook zichtbaar wordt gemaakt wanneer op naam en geboortedatum is gezocht en de registratie op die wijze is gevonden).

7. **Voer gelaagde toegang in waar mogelijk**. Basisinformatie kan dan breed toegankelijk zijn, maar detailinformatie kan minder toegankelijk worden gemaakt.

Procesgeoriënteerde aanbevelingen

8. **Implementeer systematische logging en monitoring van de raadplegingen** in alle registers teneinde gebruikspatronen te analyseren (wordt de doelgroep bereikt?) en potentieel onrechtmatige raadplegingen te signaleren.

9. **Ontwikkel uniforme richtlijnen voor afschermingsmogelijkheden**, zodat alle registers consistent omgaan met verzoeken van geregistreerde personen om hun persoonsgegevens af te schermen in bijzondere omstandigheden.

10. **Evalueer periodiek**, mede aan de hand van de in punt 7 (opgezette) logging, de effectiviteit van het register door onderzoek te doen naar het gebruik door beoogde doelgroepen en de realisatie van doelstellingen.

Nader onderzoek

11. **Verricht nader onderzoek naar de publicatie van persoonsgegevens in de Staatscourant.**

    Uit het onderzoek blijkt dat dezelfde persoonsgegevens (met name naam, geboortedatum en -plaats en adres) zowel in de registers die vallen onder het Centraal Insolventie-register (CIR) als in de Staatscourant worden gepubliceerd.

    Deze overlap leidt tot vragen over de noodzaak, in het bijzonder de subsidiariteit van beide publicatievormen. Is publicatie in de Staatscourant nog zinvol, als dezelfde informatie al gestructureerd beschikbaar is in openbare registers?

    Aanbevolen wordt daarom onderzoek uit te voeren naar de houdbaarheid van de publicatie van deze gegevens in de Staatscourant en de specifieke verhouding tot bestaande openbare registers waarin dezelfde of soortgelijke informatie beschikbaar wordt gesteld.

Literatuurlijst

Article 29 Data Protection Working Party 2000
Article 29 Data Protection Working Party, *Privacy on the Internet - An integrated EU Approach to On-line Data Protection* (Working Document), Brussels: Article 29 Working Party 2000.

Article 29 Data Protection Working Party 2005
Article 29 Data Protection Working Party, *Results of the Public Consultation on Article 29 Working Document 105 on Data Protection Issues Related to RFID Technology*, Brussels: Article 29 Working Party 2005.

Article 29 Data Protection Working Party 2014
Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques* (Opinion), Brussels: Article 29 Working Party 2014.

Article 29 Data Protection Working Party 2017a
Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 2/2017 on data processing at work* (Opinion), Brussels: Article 29 Working Party 2017.

Article 29 Data Protection Working Party 2017b
Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 03/2017 on Processing personal data in the context of Cooperative Intelligent Transport Systems (C-ITS)* (Opinion), Article 29 Working Party 2017.

Autoriteit Persoonsgegevens 2019
Autoriteit Persoonsgegevens, *Wetgevingsadvies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden* (wetgevingsadvies), Autoriteit Persoonsgegevens 2019.

Autoriteit Persoonsgegevens 2021
Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen woonadressen* (wetgevingsadvies), Autoriteit Persoonsgegevens 2021.

Bagchus 1998
M.J. Bagchus, *Weerkorpsen en particuliere beveiligingsorganisaties. Een institutioneel onderzoek naar actoren en handelingen op het terrein van weerkorpsen en particuliere beveiligingsorganisaties (1945-1997)*, 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie & Rijksarchiefdienst/PIVOT 1998.

Batelaan & Bos 2003
H. Batelaan & J. Bos, *De particuliere beveiliging bewaakt? Evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsorganisaties* (WODC Evaluatie), Amsterdam: i.o.v. WODC 2003.

Becker 1997
H.A. Becker, 'De culturele revolutie en haar effecten', *De Sociologische Gids* (44) 1997, afl. 5-6, p. 389-401.

Bennink & Drukarch 2023
N. Bennink & H. Drukarch, *Handleiding Privacy by Design*, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023.

Van den Berg Hiemstra 2010
A.T. van den Berg Hiemstra, 'Publiceren van verslagen op internet', *TvI* 2010, 15.

Berkvens, *Privacy & Informatie* , afl. 4
J.M.A. Berkvens, 'Wat is (g)een strafrechtelijk gegeven?', *Privacy & Informatie* , 2021, afl. 4, p. 171-180.

Berlee 2018a
A. Berlee, *Access to personal data in public land registers: balancing publicity of property rights with the rights to privacy and data protection* (Maastricht law series, deel 2), The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing 2018.

Berlee 2018b
A. Berlee, 'De positie van openbare registers in het privacyrecht', *Ars Aequi* 2018, afl. 11, p. 954-961.

Berlee 2022
A. Berlee, *Openbare persoonsgegevens* (oratie Heerlen), Heerlen: Open Universiteit 2022, research.ou.nl/ws/portalfiles/portal/52007850/oratieboekje_anna_berlee_20220922.pdf (ou.nl).

Berlee 2023
A. Berlee, annotatie bij Hvj EU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, *JBP* 2023/189.

Boelhouwers & Nan 2016
V. Boelhouwers & J. Nan, 'Wraking 2.0', *NJB* 2016, afl. 14, p. 924-930.

Van Bommel 2015
M. van Bommel (bewerking van H.H. Dethmers), *Van schuldsanering tot schone lei, een praktische beschrijving van het wettelijk traject*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

Boissevain, *MvV* 2024, afl. 7 & 8
C.J.L. Boissevain, 'De vervuiling van de openbare registers', *MvV* 2024, afl. 7 & 8, p. 235-236.

Van Boven 2011
M.W. van Boven, 'Rechters en regenten. De benoemingen van de leden van de nieuwe rechterlijke macht in 1811', in: M.W. van Boven & P. Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2011, p. 159-202.

Breedveld-de Voogd, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*
C.G. Breedveld-de Voogd, 'Commentaar op art. 1:116 BW', in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijwerkt 1 september 2024).

Brinkman & Van Anken, in: *GS Erfrecht*
R.E. Brinkman & J. van Anken, 'artikel 4:186 BW derdenbescherming', in: T.J. Mellema-Kranenburg (red.), *Groene Serie Erfrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 september 2024).

Brood 2011
P. Brood, 'Rechters in de politiek', in: M.W. van Boven & P. Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2011, p. 229-260.

De Bruijn, Huijgen & Reinhartz 2019
A.R. de Bruijn, W.G. Huijgen & B.E. Reinhartz, *Het Nederlandse huwelijksvermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van der Burght 1980
Gr. van der Burght, *Ongekende wetenschap*, H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn 1980.

Van der Burght, Ebben & Kremer 2002
Gr. van der Burght, E.W.J. Ebben & M.R. Kremer, *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Vaststellingswet Boek 4, Erfrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

Croes, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 5326
A.L. Croes, 'Enkele aspecten van publiciteit en derdenbescherming in boek 1 BW (slot)', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 5326, p. 805-809.

Davelaar, Tissing & Waal 2018
E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, Amersfoort: Bureau Bartels i.o. WODC 2018.

Dewitte 2025
Pierre Dewitte, *Data Protection by Design 101: Dissecting, Applying and Supporting Article 25(1) GDPR* (diss.), Leuven: KU Leuven, april 2025.

EDPB 2020a
EDPB, *Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default* (Guidelines), Brussels: EDPB 2020.

EDPB 2020b
EDPB, *Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices* (Guidelines), Brussels: EDPB 2020.

EDPB 2021
EDPB, *Statement 05/2021 on the Data Governance Act in light of the legislative developments* (Statement), Brussels: EDPB 2021.

EDPB 2023
EDPB, *Guidelines 03/2022 on Deceptive design patterns in social media platform interfaces: how to recognise and avoid them* (Guidelines), Brussels: EDPB 2023.

EDPB Work Programme 2024-2025 2024
EDPB Work Programme 2024-2025, EDPB 2024

Van Eeden-van Harskamp, in: *T&C Insolventierecht*
M.P. van Eeden-van Harskamp, 'Commentaar op art. 227 Fw', in: J.L.M. Groenewegen & F.M.J. Verstijlen, *Tekst & Commentaar Insolventierecht*, Deventer: InView Essential (online), aant. 3.

Engberts 2008
B.J. Engberts, 'Faillissementsverslagen op internet: zijn we op de goede weg?', *TvI* 2008, 48.

Engberts, in: *GS Faillissementswet*
B.J. Engberts, commentaar op art. 294a Fw, in: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet,* Deventer: InView Essential (online)
B.J. Engberts, commentaar op art. 354a Fw, in: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet,* Deventer: InView Essential (online), aant. 9.

Van den Eijnden 2011
P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (diss. Radboud), 2011.

Erdos 2021
D. Erdos. 'Dead Ringers? Legal Persons and the Deceased in European Data Protection Law', *Computer Law & Security Review* 2021: 105495.

Van Es, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 7064
P.C. van Es, 'Inschrijfbaarheid van meerderjarigenbewind en derdenbescherming', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* , afl. 7064, p. 477-483.

Eshuis & Dijkhoff 2000
R.J.J. Eshuis & N. Dijkhoff, *Nevenfuncties zittende magistratuur*, WODC 2000, nr. 185.

Van Ettekoven 2016
B.J. van Ettekoven, 'De deskundige deskundige. Over registers en de 'disclosure statement'', *O&A* 2016/53, afl. 3, p. 82-92.

Van der Feltz 2016
G.W. van der Feltz, *Geschiedenis van de Wet op het faillissement en de surséance van betaling, bewerkt door G.W. baron van der Feltz, deel I (1896)*; heruitgave bewerkt door S.C.J.J. Kortmann en N.E.D. Faber, serie Onderneming en Recht 2-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; heruitgave Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Frank, *Justitiële verkenningen* 1981, p. 5-33
T. Frank, 'Particuliere beveiligingsorganisaties', *Justitiële verkenningen* 1981, afl. 6, p. 5-33.

De Haas 1943
J. de Haas, *Dit moet gij weten over de Nationaal-Socialistische Beweging der Nederlanden.*, Amsterdam: Materiaaldienst 1943.

Groenendijk 1975
C.A. Groenendijk, 'De Rechterlijke Macht in Nederland tussen balie en burocratie', *Beleid & maatschappij* 1975, afl. 6, p. 151-165.

Groenewegen & Orval 2009
J.L.M. Groenewegen & M.J.H. Orval, 'Rechten van schuldeisers op informatie in faillissement', in: I. Spinath e.a. (red), *Curator en Crediteuren. INSOLAD jaarboek 2009*, Deventer: Kluwer 2009.

De Groot & Elbers 2008
G. de Groot & N.A. Elbers, *Inschakeling van deskundigen in de rechtspraak. Verslag van een onderzoek naar knelpunten en verbetervoorstellen, RvdR* Research Memoranda nr. 3, jaargang 4, 2008.

De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*
G.R. de Groot, commentaar op artikel 11. Register, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: InView Essential) (online).

Haasjes 2008
A.J. Haasjes, 'De curator en de Wbp', *TvI* 2008/1.

Van Hees 2004
A. van Hees, 'Het doel van het Faillissement en de taak van de curator', *TvI* 2004, 45.

Hoepman 2020
J.-H. Hoepman, *Privacyontwerpstrategieën (Het Blauwe Boekje)*, 2020, www.cs.ru.nl.

Hox 2020
L. Hox, 'Het oorzakenonderzoek in faillissement – Curator, are you seeing the bigger picture?', *TvI* 2018/42.

Kaesler e.a. 2025
N.W.A.N. Kaesler e.a., 'De inzet van deskundigen door de verdediging. Een verkennende studie naar ervaringen met het inschakelen van deskundigen door de verdediging', *NJB* 2025 (66), p. 99-107.

Van Kampen & Loof 1999
T.A. van Kampen & J.P. Loof, 'Rechters en plaatsvervangers: hun aantal, hun opleiding en hun nevenfuncties', in: J.P. Loof (red.), *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De randvoorwaarden voor het bestuur en beheer van de rechterlijke macht*, Leiden: NJCM-boekerij 1999, p. 161-171.

Karapetian 2019
A. Karapetian, *Bestuurdersaansprakelijk uit onrechtmatige daad. Civielrechtelijke en strafrechtelijke normen voor bestuurders van noodlijdende ondernemingen* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Klerks, Van Meurs & Scholtes 2001
P. Klerks, C. van Meurs & M. Scholtes, *Particuliere recherche: werkwijzen en informatie-stromen*, Den Haag: ES&E 2001.

Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/419*
W.D. Kolkman & F.R. Salomons, '419 Geschiedenis', in: W.D. Kolkman & F.R. Salomons (red.), in: *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht 1. Personen- en Familierecht. Deel II. Huwelijk, geregistreerd partnerschap en ongehuwd samenleven*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 juni 2023).

Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/420*
W.D. Kolkman & F.R. Salomons, '420 De regeling bij de Lex Van Oven', in: W.D. Kolkman & F.R. Salomons (red.), in: *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht 1. Personen- en Familierecht. Deel II. Huwelijk, geregistreerd partnerschap en ongehuwd samenleven*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 juni 2023).

Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/422*
W.D. Kolkman & F.R. Salomons, '422 Raadpleging', in: W.D. Kolkman & F.R. Salomons (red.), in: *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht 1. Personen- en Familierecht. Deel II. Huwelijk, geregistreerd partnerschap en ongehuwd samenleven*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 juni 2023).

Kolkman & Salomons, in: *Asser I-II 2023/423*
W.D. Kolkman & F.R. Salomons, '423 Inhoud', W.D. Kolkman & F.R. Salomons (red.), in: *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht 1. Personen- en Familierecht. Deel II. Huwelijk, geregistreerd partnerschap en ongehuwd samenleven*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 juni 2023).

Koot 2012
M.R. Koot, 'Measuring and predicting anonymity' (diss.), UvA: Amsterdam 2012.

Kortmann 2002
S.C.J.J. Kortmann, 'Geconsolideerd declareren', *TvI* 2002, p. 333.

Van der Kraats 2021
K. van der Kraats, 'Nevenfuncties: o tempora, o mores', *Nederlands Juristenblad* 2021, afl. 26, p. 2107-2114.

Kranenborg & Verheij 2024
H.R. Kranenborg & L.F.M. Verheij, *De Algemene Verordening Gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief* (Staats- en Bestuursrecht Wetenschap), Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Kwak & Venema 2023
A.J. Kwak & D. Venema, *De Integere rechter. Ethiek en het rechterlijk beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2023.

Kwakman 2001
N.J.M. Kwakman, 'De deskundige in het strafproces', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting, eerste interimrapport Strafvordering 2001*, Den Haag: Bju 2001, p. 343-395.

Leferink & Oppedijk van Veen 2020
V.G.M. Leferink & E.J. Oppedijk van Veen, 'Curator, vertel eens … Over de inhoud van het faillissementsverslag', *FIP* 2020/266.

'Letter to Moritz Körner (MEP) on laptop camera covers (ref. OUT2023-0055)'
EDPB, 'Letter to Moritz Körner (MEP) on laptop camera covers (ref. OUT2023-0055)', 7 juli 2023.

'Letter to Moritz Körner (MEP) on new "private relay" function and its interaction with Article 25 GDPR (ref. OUT2023-0056)'
EDPB, 'Letter to Moritz Körner (MEP) on new "private relay" function and its interaction with Article 25 GDPR (ref. OUT2023-0056)', 7 juli 2023.

Leuftink 1995
A.L. Leuftink, *Surséance van betaling*, Deventer: Kluwer 1995.

Lieber, in: *GS Personen- en familierecht*
J.H. Lieber, 'art. 1:116 BW ', in S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 30 december 2023).

Van der Linden 1967
J. van der Linden, Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807/1808; herdrukt in J. Th. de Smidt, *Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807/1808*, Amsterdam: Vereniging tot uitgaaf der bronnen van het oud-vaderlandsche recht 1967.

Luijten 2003
E.A.A. Luijten, 'Het boedelregister van artikel 4:186 BW. Een nieuwe loot aan de registerboom', *Tijdschrift Erfrecht* 2003/2.

Luijten & Meijer 2005
E.A.A. Luijten & W.R. Meijer, *Huwelijksgoederen- en erfrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2005.

Luijten & Meijer 2008
E.A.A. Luijten & W.R. Meijer, *Huwelijksgoederen- en erfrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008.

Meursing, *Nederlands Juristenblad* 1958, p. 840-848
J. Meursing, 'Kanttekeningen inzake Curatele.', *Nederlands Juristenblad* 1958, p. 840-848.

Moons 1991
Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering ('Commissie Moons'), Tolken en vertalers in strafzaken, 1991.

Van Mourik e.a. 2020
M.A. van Mourik e.a., *Handboek erfrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Nauta, Abraham & Piepers 2020
O. Nauta, M.D. Abraham & N. Piepers, *Evaluatie College gerechtelijk deskundigen*, WODC 2020.

Nijboer 2009
J.F. Nijboer, *Forensische expertise*, Deventer: Gouda Quint 2009.

OECD 2023
OECD, *Emerging Privacy Enhancing Technologies. Current regulatory and policy approaches* (OECD Digital Economy Papers), OECD 2023.

Ploeger 2023
H.D. Ploeger, 'Het bouwen van luchtkastelen', in: *Hulde aan Huijgen: liber amicorum Pim Huijgen*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 181-190.

Posthumus 2005
F. Posthumus, *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord*, Rijksoverheid 2005.

Punselie & Forder, in: *GS Personen- en familierecht*
E.C.C. Punselie & C.J. Forder, commentaar op art. 1:244 BW, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: InView Essential (online), aant. 1.

Reijneveld 2019
M.D. Reijneveld, 'Persoonsgegevens in openbare verslagen', *TvI* 2019/38.

Reijneveld 2021
M.D. Reijneveld, 'De verwerking van persoonsgegevens door de faillissementscurator bij de uitoefening van zijn taak', *NTBR* 2021/12, afl. 4, p. 91-103.

Reijneveld 2022
M.D. Reijneveld, *Gegevensbescherming in faillissement, Onderneming en Recht nr. 136 (diss. Nijmegen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Reumers 2023
M.L.H. Reumers, 'Tijden veranderen: de invloed van maatschappelijke belangen en duurzaamheidsoverwegingen op de taakuitoefening door de curator – Deel I', *Tijdschrift voor Curatoren* 2023/1, p. 3-9.

De Ridder e.a. 2014
J. de Ridder e.a., *Evaluatie van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen*, WODC 2014.

Ruijs 2019
P. Ruijs, 'Partijdige rechtspraak', *NJB* 2019, afl. 41, p. 3099-3101.

Van Spaendonck & Keijser 2014
F. van Spaendonck & N. Keijser, 'Kwaliteitsborging van deskundigenberichten in het civiele recht', Trema 2014, p. 52-57.

Van der Spek, *Algemeen Politieblad* 1979, p. 538-540
P.M. van der Spek, 'Particuliere beveiliging: een nieuwe wettelijke regeling', *Algemeen Politieblad* 1979, afl. 23, p. 538-540.

Spronken 2021
T.N.B.M. Spronken, 'Een taal die wij verstaan', *NJB* 2021/3093, afl. 42, p. 3461.

Staatscommissie Grondwet 2010
Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 2010.

Staatscommissie Herziening Rechterlijk Organisatie 1985
Staatscommissie Herziening Rechterlijk Organisatie, *Eindrapport Staatscommissie Herziening Rechterlijk Organisatie (deel II)*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985.

Staatscommissie Rechtsstaat 2024
Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* 2024.

Ter Voert & Kuppens 2002
M. ter Voert & J. Kuppens, *Schijn van partijdigheid rechters*, WODC 2002, nr. 199.

Venema 2024
D. Venema, 'Tussen privacy en profilering van rechters: judicial analytics en de rechts-staat', in: D. Venema, T. Herrenberg, M. van Schaik, & C. Zoethout (red.), *Fundamentele rechten en de rol van de rechter*, Boom Juridische Uitgevers 2024, p. 173-187.

Verdaas 2002
A.J. Verdaas, 'Declaratieperikelen II', *TvI* 2002, p. 334.

Verder & Van Hees 2019
P.M. Verder & J.J. van Hees, 'Digitale transparantie in het insolventierecht', in: C.J.H.

Jansen; B.A. Schuijling & I.V. Aronstein (red.), *Onderneming en digitalisering (Onderneming en Recht nr. 116)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 171-188.

Verstappen, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*
L.C.A. Verstappen, 'commentaar op artikel 4:186 BW', in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 september 2024).

Verstappen, in: *T&C Erfrecht civiel en fiscaal*
L.C.A. Verstappen, 'Commentaar op Besluit boedelregister', in: W.D. Kolkman e.a. *Tekst en Commentaar Erfrecht civiel en fiscaal*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt 1 september 2024).

Verstijlen 2018
F.M.J. Verstijlen, De curator en de AVG, *TvI* 2018/50.

Vlaardingerbroek, Blankman, Heida, Van der Linden & Punselie, in: *Het hedendaagse personen- en familierecht*
P. Vlaardingerbroek, K. Blankman, A. Heida, A.P. van der Linden & E.C.C. Punselie, '8.6 Gezagsregisters', in: P. Vlaardingerbroek (red.), *Het hedendaagse personen- en familierecht*, Deventer: InView Essential (online).

Visser 2023
M. Visser, *De deskundige in het recht. Een interne rechtsvergelijking van de normering van deskundigeninbreng in het straf-, privaat- en bestuursrecht* (diss. Heerlen), Den Haag: BJu 2023.

Ten Voorde 2008
J.M. ten Voorde, 'Nieuwe wetgeving inzake tolken en vertalers', *Proces Tijdschrift Voor Strafrechtspleging* 2008, 87(6), p. 184-192.

Vriesendorp 2006
R.D. Vriesendorp, 'Het centraal insolventieregister (CIR): bron voor insolventiecijfers over 2005', *TvI* 2006, 12.

Vriesendorp 2013
R.D. Vriesendorp, *Insolventierecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Wessels 2018
B. Wessels, *Insolventierecht: Faillietverklaring (Wessels Insolventierecht nr. I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Wessels 2021a
B. Wessels, *Insolventierecht: Surseance van betaling (Wessels Insolventierecht nr. VIII)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Wessels 2021b
B. Wessels, *Insolventierecht: Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen 2021*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Wessels 2022
B. Wessels & S. Madaus, *International Insolvency Law. Part II European Insolvency Law (Wessels Insolventierecht nr. X)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Van Zeben 1962
C.J. van Zeben, *Parlementaire geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 1: Personen- en Familierecht*, Deventer/Antwerpen: Kluwer 1962.

Jurisprudentie

HvJ EU 20 mei 2003, C-465/00 (*Österreichischer Rundfunk and Others*).
HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke*).
HvJ EU 13 mei 2014, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, *NJ* 2014/385, m.nt. M.R. Mok.
HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Salvatore Manni*).
HvJ EU 20 december 2017, C-434/16 35, ECLI:EU:C:2017:994 (*Nowak*).
HvJ EU 2 oktober 2018, C-207/16, ECLI:EU:C:2018:788 (*Ministerio Fiscal*).
HvJ EU 24 september 2019, zaak C-136/17, ECLI:EU:C:2019:773, *NJ* 2019/434, m.nt. J. Dommering.
HvJ EU 18 juni 2020, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 (*Commission v Hungary (Transparency of associations)*).
HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
HvJ EU 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 (*Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*)
HvJ EU 20 oktober 2022, C-77/21, ECLI:EU:C:2022:248 (*Digi*).
HvJ EU 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912 (*Luxembourg Business Registers*).
HvJ EU 2 maart 2023, C-268/21, ECLI:EU:C:2023:145 (*Norra Stockholm Bygg*).
HvJ EU 22 juni 2023, C-579/21, ECLI:EU:C:2023:501 (*Pankki S*).
HvJ EU 4 juli 2023, C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537 (*Meta Platforms and Others (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social)*).
HvJ EU 7 december 2023, gevoegde zaken C-26/22 en C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958 (SCHUFA Holding e.a., Libération de reliquat de dette).
HvJ EU 7 maart 2024, C-479/22 P, ECLI:EU:C:2024:215 (*OC v Commission*).
HvJ EU 11 juli 2024, C-461/22, ECLI:EU:C:2024:607 (*MK (Curateur professionnel)*).
HvJ EU 4 oktober 2024, C-446/21, ECLI:EU:C:2024:834 (*Schrems (Communication de données au grand public)*).
HvJ EU 12 september 2024, in gevoegde zaken C-18/22 en C-17/22, ECLI:EU:C:2024:738 (*HTB Neunte Immobilien Portfolio*).
HvJ EU 3 oktober 2024, C-200/23, ECLI:EU:C:2024:827 *(Agentsia po vpisvaniyata)*
HvJ EU 9 januari 2025, C-394/23, ECLI:EU:C:2025:2 (*Mousse*).
HvJ EU 3 april 2025, C-710/23 (*Ministerstvo zdravotnictví (Données relatives au représentant d'une personne morale)*).

EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 24 mei 1989, *NJ* 1990/627 (Hauschildt t. Denemarken).
EHRM 19 december 1994, ECLI:NL:XX:1989:AD0982, m.nt. E.A. Alkema *(Kamasinski/Oostenrijk)*.
EHRM 16 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0216JUD002779895 (*Amann/Zwitserland*).

EHRM 18 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD001811402, m.nt. M.F. Attinger.
EHRM 17 oktober 2008, Appl.nr. 20511/03 (*I t. Finland*).
EHRM 2 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U./Finland*).

HR 20 maart 1981, *NJ* 1981/640 (Veluwse Nutsbedrijven).
HR 14 januari 1983, *NJ* 1983/597, m.nt. B. wachter (Peeters/Gatzen).
HR 26 mei 1992, ECLI:NL:HR:1992:AD1693, *NJ* 1992/676, m.nt. 't Hart.
HR 24 februari 1995, NJ 1996/472 (Gerritse q.q./Ontvanger; Sigmacon II).
HR 19 april 1996, *NJ* 1996/727 (Maclou).
HR 19 december 2013, *NJ* 2004, 293 (Mobell/Interplan).
HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS3534, *NJ* 2005/249, m.nt. P. van Schilfgaarde.
HR 25 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS1872 *(Schiedammer parkmoord).*
HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1941, m.nt. P.A.M. Mevis *(herziening Lucia de B.)*.
HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720, *NJ* 2009/243.
HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ8097, *NJ* 2011/595 m.nt. E.J. Dommering.
HR 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:741 (*e-archief*).

ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420, *JBP* 2021/64 (*Afvalpas*)
ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, *JOR* 2017/172, m.nt. Chr. A. Alberdingk Thijm & E.H. Janssen.

Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3444.
Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9556, *NbSr* 2019/348.
Hof Arnhem-Leeuwarden 28 april 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3374, *JBP* 2020/63.
Hof Den Haag 12 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:470 (*Rechtmatigheid bedrijfsbezoek ACM*).
Hof Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:721.

Rb. Amsterdam 16 februari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, Computerrecht 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
Rb. Zeeland-West Brabant 20 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ4984.
Rb. Midden-Nederland 20 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:805.
Rb. Limburg 25 juli 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7061.
Rb. Amsterdam 23 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9887, *JBP* 2020/39.
Rb. Noord-Holland 19 februari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1398
Rb. Den Haag 25 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5316 (ADO Den Haag).
Rb. Noord-Holland 20 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9247.
Rb. Rotterdam 1 december 2023, ECLI:NL:ROT:2023:12077.
Rb. Amsterdam 23 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2362.

Rb. Gelderland 25 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2465 (Vitesse).

Klachtenadviescommissie Wsnp, Adviesnummer: 2019-01

Cbp 9 februari 2005, kenmerk z2004-1177.
Cbp 15 juni 2007, kenmerk z2006-01462.

Conclusies

A.-G. Huydecoper, ov. 12 vóór HR 21 januari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AS3534, *NJ* 2005/249, m.nt. P. van Schilfgaarde (Jomed I)
A.-G. Medina 30 mei 2024, C-200/23 (*Agentsia po vpisvaniyata*).
A.-G. Szpunar 17 december 2020, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*).
A.-G. 20 januari 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 (*Luxembourg Business Registers*).

Kamerstukken

Kamerstukken II 1876-1877, 78, nr. 3.
Kamerstukken II 1929/30, 376, nr. 2.
Kamerstukken II 1962/63, 3771, nr. 6.
Kamerstukken II 1970/71, 11 085, nr. 3.
Kamerstukken II 1981/82, 17141, nr. 3.
Kamerstukken II 1992/93 22 969, nr. 3.
Kamerstukken II 1994/95, 24220, nr. 3.
Kamerstukken II 1997–1998, 25 892, nr. 3.
Kamerstukken II, 1999/00, 27 244, nr. 3.
Kamerstukken II 1999/00, 26822, nr. 3.
Kamerstukken II 2004-2005, 29936, nr. 2.
Kamerstukken II 2006-2007, 31116, nr. 2.
Kamerstukken II 2007/08, 28867, nr. 17.
Kamerstukken II, 2012/13 29 911, nr. 74.
Kamerstukken II 2001/02, 27 244, nr. 5.
Kamerstukken II 2004/05, 27 244, nr. 24.
Kamerstukken II 2004-2005, 29936, nr. 2.
Kamerstukken II 2004-2005, 29936, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29937, nr. 3.
Kamerstukken II 2006-2007, 29936, nr. 18.
Kamerstukken II 2006-2007, 29936, nr. 20.
Kamerstukken II 2006-2007, 29936, nr. 25.
Kamerstukken II 2006-2007, 31116, nr. 2.
Kamerstukken II 2006-2007, 31116, nr. 3.

Kamerstukken I, 2007-2008, 31116-C-b1.
Kamerstukken II 2007-2008, 31116, nr. 6-b2.
Kamerstukken II 2008-2009, 32 052, nr. 3.
Kamerstukken II 2011-2012, 33355, nr. 2.
Kamerstukken II 2011-2012, 33355, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, nr. 103-5.
Kamerstukken II 2012/13, 33526, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 34 253, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34 253, nr. 6.
Kamerstukken II 2016/17, 34 729, nr. 3.
Kamerstukken II 2016/17, 34 740, nr. 3.
Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 7.
Kamerstukken II 2018/19, 35 249, nr. 3.
Kamerstukken II 2021/22 36 040, nr. 3.
Kamerstukken II, 2022/23, 36 264, nr. 2
Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 3.
Kamerstukken I 1998/99, 19095, nr. 36a

Handelingen

Handelingen I 2008-2009, nr. 18.
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2596.

Staatsblad

Stb. 1969, 257.
Stb. 2002, 430.
Stb. 2002, 608.
Stcrt. 2003, 94.
Stb. 2007, 375.
Stcrt. 2008, 250.
Stb. 2008, 555.
Stb. 2009, 330.
Stb. 2009, 351.
Stb. 2011, 335.
Stcrt. 2020, 51580.

Staatscourant

Stcr. 2011, 12414.

Overig

Met recht tolken en vertalen, Rapport van de Werkgroep Tolk- en vertaaldiensten, Ministerie van Justitie, februari 1998.

CBS, Verzoeken, loop en beëindiging van surseance van betaling, 1994-1997 en ter vergelijking CBS, Faillissementen; maandcijfers naar rechtsvorm en regio, jan. 1993-apr. 2014.

Consultatievoorstel Besluit aanwijzing informatie uit beschikkingen, stukken en gegevens betreffende faillissementen ter opname in het Centraal Insolventieregister, https://www.internetconsultatie.nl/1727.

Gedragscode Openbaar Ministerie 2021
Te vinden via bijlage 3 van: https://www.om.nl/documenten/wob-woo/2023/01/05/pag-bjz-d-171625---integriteit-om.

MvT bij het consultatievoorstel voor een Verzamelwet Gegevensbescherming, https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwetgegevensbescherming.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak, januari 2014
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf>.

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad betreffende insolventieprocedures, *PBEU C 358* d.d. 7 december 2013, p. 15.

Insolad praktijkregels, versie april 2019.

IVO Rechtspraak, Werkinstructie Stuurinformatie invullen en voortgangsverslag maken, gewijzigd per 17 november 2020.

Recofa-richtlijnen voor faillissementen en surseances van betaling, versie 15 april 2021.

Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, versie 1 juli 2023.

F. Damsteegt & M.J.P. Vink, *Jaarverslag Rechters-WHOA-Pool 2021 en 2022*, p. 5, te raadplegen via https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/whoa.aspx

Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/281 d.d. 03-11-2023.

Eerste openbaar faillissementsverslag in de zaak met insolventienummer F.13/23/279 d.d. 22-11-2023.

Eerste surseanceverslag in de zaak met insolventienummer S.13/24/5 d.d. 23 juli 2024.

Jaarverslag Rechtspraak 2023, te raadplegen via https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202023.pdf.

Bijlagen

I. Het nationaliteitenregister en de registers van erkende referenten
II. Vragen i.v.m. data-analyse
III. Overzicht van antwoorden data-analyse vragen en dossieranalyse
IV. Interviewleidraad beheerder(s)
V. Richtlijnen ten behoeve van interviewers voor semigestructureerde interviews
VI. Informatiebrief
VII. Toestemmingsformulier
VIII. Overzicht van geïnterviewden
IX. Voorwaarden voor gebruik Webservice CIR
X. Tussentijds financieel verslag Recofa
XI. (Voorlopig) financieel eindverslag Recofa
XII. Surseance *Stb*. 1977, 129
XIII. *Stb*. 1998, 478
XIV. Modelverslag faillissement rechtspersoon
XV. Besluit ex artikel 19 Faillissementswet
XVI. Lijst met publicaties en publicatiecodes
XVII. Formulieren nevenbetrekkingen NERO rechters (A) en plaatsvervangers (B)
XVIII. Screenshot 'Justis publiceert lijst vergunninghouders Wpbr'
XIX. Cv's onderzoekers

Bijlage I
Het nationaliteitenregister en de registers van erkende referenten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 zijn er vijf register geselecteerd voor het onderzoek die na vooronderzoek zijn uitgesloten van volledige toetsing. Het gaat om:

1. Nationaliteitenregister (directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap van het IND)
2. Openbaar Register Au Pair en Uitwisseling (directie Dienstverlenen van het IND)
3. Openbaar Register Arbeid Regulier Kennismigranten (directie Dienstverlenen van het IND)
4. Openbaar Register Onderwijsinstellingen (directie Dienstverlenen van het IND)
5. Openbaar Register Wetenschappelijk Onderzoeker Richtlijn (EU) (directie Dienstverlenen van het IND)

Een belangrijke kanttekening is dat het uitsluiten van een register niet automatisch betekent dat dit register voldoet aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. Voor zover er persoonsgegevens worden verwerkt met het houden van het register, is voor een dergelijke beoordeling een afzonderlijke juridische toetsing noodzakelijk, voordat daarover uitsluitsel kan worden gegeven.

De keuze om een specifiek register niet in de analyse op te nemen, is uitsluitend gebaseerd op de afbakening van het onderzoek.

Hieronder wordt voor elk van deze registers uiteengezet waarom ze zijn uitgesloten van volledige toetsing aan het toetsingskader zoals in hoofdstuk 2 geformuleerd.

1 Nationaliteitenregister

Het Nationaliteitenregister is na vooronderzoek uitgesloten van het onderzoek omdat dit register *niet openbaar* is. De toegang tot de informatie in de registergegevens wordt afhankelijk gesteld van het hebben van een belang of een bepaalde hoedanigheid, die vooraf wordt getoetst. Dit valt daardoor buiten het bereik van het onderzoek. Dit zal in het vervolg nader worden toegelicht.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap beheert dit register. De IND is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De IND heeft tijdens het vooronderzoek aangegeven dat het Nationaliteitenregister niet een enkel register is, maar een verzamelnaam is voor verschillende *deelregisters*. Elk van deze deelregisters kan afzonderlijk, maar vooral in combinatie, nuttig zijn om

vast te stellen of iemand het Nederlanderschap bezit. Hierna zullen we deze registers aanduiden als 'deelregisters van het Nationaliteitenregister'.

Er zijn in totaal 23 deelregisters van het Nationaliteitenregister. Sommige van de deelregisters van het Nationaliteitenregister omvatten gegevens die vallen onder artikel 22, lid 1, Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), waardoor die gegevens 'openbaar' zijn. Andere deelregisters van het Nationaliteitenregister omvatten gegevens die niet staan vermeld in artikel 22, lid 1, RWN; voor die gegevens geldt een apart toegangsregime. Onze focus ligt op de eerstgenoemde gegevens die staan genoemd in artikel 22, lid 1, a t/m d RWN, namelijk gegevens met betrekking tot:

a. de verklaringen tot verkrijging en afstand van het Nederlanderschap;
b. de bevestigingen, bedoeld in artikel 6, lid 2, en in artikel 28 RWN;
c. de verlening van het Nederlanderschap;
d. de intrekkingen, bedoeld in artikel 14, lid 1, en artikel 15, lid 1, onder d, RWN.

Volgens de Handleiding RWN, Toelichting bij artikel 22, lid 1, RWN zijn dit de gegevens die vallen onder artikel 22, lid 1, RWN, opgesomd in i-vii:

i) verklaringen tot verkrijging en afstand van het Nederlanderschap;
ii) de bevestigingen, bedoeld in artikel 6, lid 2, en in artikel 28 RWN;
iii) de verlening van het Nederlanderschap;
iv) de intrekkingen, bedoeld in artikel 14, lid 1, en artikel 15, lid 1, onder d, RWN;[1]
v) registers met betrekking tot de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892 (opties, naturalisaties, vervallenverklaringen, verklaringen van afstand en kennisgevingen tot behoud);
vi) registers met betrekking tot de Toescheidingsovereenkomst met Indonesië (opties voor de Nederlandse respectievelijk de Indonesische nationaliteit);
vii) registers met betrekking tot de Toescheidingsovereenkomst met Suriname (opties voor de Nederlandse respectievelijk de Surinaamse nationaliteit).

Er bestaat echter een discrepantie tussen wet en praktijk. Hoewel de registergegevens binnen i – vii volgens de wet als openbaar worden beschouwd, zijn deze in de praktijk niet te raadplegen door eenieder. Toegang tot de informatie in deze registergegevens vereist een vooraf getoetst belang of een bepaalde hoedanigheid, wat in strijd is met onze definitie van een openbaar register als 'voor iedereen raadpleegbaar'. Deze situatie is voortgekomen uit een ontwikkeling in privacywetgeving en beleidsinterpretatie, waarbij de toegang tot informatie in deze registergegevens steeds meer afhankelijk is gemaakt van een vooraf getoetst belang of een bepaalde hoedanigheid. Deze ontwikkeling geven we hieronder schematisch weer:[2]

[1] Punten i t/m iv vormen een duplicatie van de punten a t/m d, hierboven.
[2] Dit schema is gebaseerd op De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*.

Openbaarheid in de praktijk via de Staatscourant; niet wettelijk gedefinieerd

1892: Artikel 11 van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (WNI) bepaalde dat kennisgevingen van in het buitenland verkregen nationaliteiten jaarlijks in de Staatscourant werden gepubliceerd.

Artikel 11 WNI:

> Eenmaal 's jaars doet de Minister van Justitie van de kennisgevingen, volgens deze wet in het buitenland gedaan, aankondiging in de *Staatscourant*.[3]

1951: Artikel 11 WNI werd aangepast, waarbij de beperking tot het buitenland werd verwijderd. Kennisgevingen, zowel uit binnen- als buitenland, werden voortaan jaarlijks in de Staatscourant gepubliceerd.

Artikel 11 WNI:

> Eenmaal 's jaars doet de Minister van Justitie van de kennisgevingen, volgens deze wet gedaan, aankondiging in de *Staatscourant*.[4]

Sinds 1892 was er geen register dat volgens de wet (artikel 11 WNI) als 'openbaar' werd aangemerkt, terwijl in de praktijk de verschillende nationaliteitsgegevens openbaar waren doordat deze informatie voor eenieder raadpleegbaar was via de Staatscourant.

Openbaarheid in de wet gedefinieerd, maar niet in de praktijk

1976: De publicatie van kennisgevingen in de Staatscourant (zie hierboven) werd niet langer zinnig geacht en daarom geschrapt,[5] maar het register kreeg in artikel 11 WNI wel de aanduiding 'openbaar'.

Artikel 11 WNI:

> Van de kennisgevingen ingevolge deze wet of ingevolge de Rijkswet van 14 november 1963, *Stb.* 467, gedaan, wordt door Onze Minister van Justitie een *openbaar* [cursivering door auteurs] register aangehouden.[6]

---

[3] Artikel 11 Wet op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap (*Stb.* 1892, 268).
[4] Via InView Essential te raadplegen: 'Artikel 11', www.inview.nl/document/id50593251764077ed4fdc066f05a5cacf/wet-op-het-nederlanderschap-en-het-ingezetenschap-artikel-11-29-12-1951-tot-15-03-1977?ctx=bfd637ab93380bbed6ca6b042483e0fc&tab=tekst.
[5] De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*.
[6] Via InView Essential te raadplegen: 'Artikel 11', www.inview.nl/document/idad1397ff10f70c2a685482d57850c605/wet-op-het-nederlanderschap-en-het-

1985: Inwerkingtreding op 1 januari 1985 van de nieuwe regeling in artikel 22 RWN ter vervanging van artikel 11 WNI, waarbij de aanduiding 'openbaar' register in de RWN behouden blijft.

Artikel 22 RWN:

> 1. Onze Minister houdt een *openbaar* [cursivering door auteurs] register van:
> a. de verklaringen tot verkrijging en afstand van het Nederlanderschap;
> b. de verlening van het Nederlanderschap;
> c. de intrekkingen, bedoeld in artikel 15, onder d.
> 2. Onze Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen houdt een openbaar register van de in het eerste lid bedoelde akten welke betrekking hebben op personen die in dat land woonachtig zijn.[7]

Voor de volledigheid merken we op dat de redactie van artikel 22 RWN in 1986, 2003 en 2010 is gewijzigd, voornamelijk als gevolg van institutionele veranderingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, zoals de invoering van de 'status aparte' voor Aruba.[8] De term 'openbaar' register is echter behouden gebleven.

Sinds 1976 heeft er een verschuiving plaatsgevonden. Hoewel artikel 11 WNI al sprak over een 'openbaar register', wat later in artikel 22, lid 1, RWN is overgenomen, is de status van het verkrijgen van informatie veranderd. De publicatie van de kennisgevingen in de Staatscourant werd niet langer als zinnig beschouwd en geschrapt (zie hierboven). Daardoor zijn de verschillende nationaliteitsgegevens in de praktijk niet langer openbaar zoals gedefinieerd in dit onderzoek.

Daarna hebben zich ontwikkelingen in de (archief- en) privacywetgeving voorgedaan waardoor persoonsgegevens niet zonder meer aan eenieder beschikbaar kunnen worden gesteld (zoals de komst van de Wet bescherming persoonsgegevens uit 2001 (Wbp), waarmee de uitzonderingspositie kwam te vervallen voor openbare registers die gold onder de daarvoor geldende Wet persoonsregistraties van 1988).

Openbaarheid houdt begin 2025 nog steeds in dat de informatie in deze registergegevens niet voor iedereen raadpleegbaar is. Bij elke raadpleging moet worden gecontroleerd of de verzoeker een betrokkene, belangenbehartiger, gemachtigde of

---

ingezetenschap-artikel-11-15-03-1977-tot-01-01-1985?ctx=d7b37d54de7ac4e2d20b1387c94c1b59&tab=tekst.

[7] Rijkswet van 19 december 1984, houdende vaststelling van nieuwe, algemene bepalingen omtrent het Nederlanderschap ter vervanging van de Wet van 12 december 1892, *Stb.* 268 op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Rijkswet op het Nederlanderschap) (*Stb.* 1984, 628); Besluit van 20 december 1984, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Rijkswet op het Nederlanderschap (*Stb.* 1984, 655).

[8] Meer info zie: De Groot, in: *GS Personen- en familierecht*.

ketenpartner is. Dit is bevestigd tijdens het vooronderzoek. De toegang tot de registergegevens is dus afhankelijk gesteld van het hebben van een specifiek belang of een bepaalde hoedanigheid.

Daarmee vallen deze deelregisters van het Nationaliteitenregister, ook al zijn ze op grond van de wet bestempeld als 'openbaar', buiten de reikwijdte van de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Dit betreffen namelijk geen (daadwerkelijk) *openbare* registers. Het is volgens de wet een openbaar register, maar niet in de praktijk.

Dit betekent ook dat de gesignaleerde risico's voor de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens die inherent zijn aan het houden van een *openbaar* register[9] niet, of althans aanzienlijk minder, aanwezig zijn bij de verwerking van persoonsgegevens in het Nationaliteitenregister. Het omschreven toetsingskader op basis waarvan de openbaarheid van de verschillende registers wordt beoordeeld, past daarom ook niet op de deelregisters.[10]

Daarmee dringt zich de vraag op of de registers die al decennialang niet openbaar zijn, op grond van het feit dat de wet in artikel 22, lid 1, RWN spreekt over een 'openbaar' register, alsnog openbaar gemaakt moeten worden. Oftewel, of de huidige werkwijze, die niet overeenstemt met de wettelijke bepaling van artikel 22, lid 1, RWN, daarmee in lijn zou moeten worden gebracht. Dit is echter een vraag die buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt.

Dit zou dan alleen mogelijk zijn indien blijkt dat met de huidige werkwijze het doel van het verstrekken van informatie uit deze registergegevens die onder artikel 22, lid 1, RWN vallen niet bereikt kan worden. Het wijzen op de tekst van de bepaling is niet langer voldoende; de noodzaak tot het openbaar maken van persoonsgegevens vloeit immers niet voort uit de tekst van de wet alleen, maar uit de doelstelling van die wet. Dit betekent dat het aanpassen van de huidige werkwijze vereist dat de noodzaak voor het openbaar maken van de informatie in deze registergegevens in lijn met de doelstelling van het houden van een dergelijk (deel)register moet worden aangetoond.[11] Het feit dat decennialang de toegang tot de registergegevens die onder artikel 22, lid 1, RWN vallen beperkt is gebleven tot een afgebakende groep die een gerechtvaar-

[9] Zoals het raadplegen van informatie voor een ander (niet verenigbaar) doel dan waarvoor de persoonsgegevens openbaar worden gemaakt.

[10] Het verstrekken van gegevens uit deze registers is nog altijd een verwerking van persoonsgegevens waarop de AVG van toepassing is. Het toetsingskader verschilt in dat geval echter. Het toetsingskader dat wordt gebruikt in dit onderzoek is toegespitst op openbare registers, en niet op registers waar persoonsgegevens in voorkomen in het algemeen.

[11] Zie in dit verband: HvJ EU 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912 (*Luxembourg Business Registers*). In deze zaak werd een register dat voorheen niet openbaar was, openbaar gemaakt, waarbij het HvJ EU wees op de eisen die werden gesteld aan de onderbouwing van de noodzaak om over te gaan van een beperkt naar een openbaar regime.

digd belang kon aantonen – een praktijk die niet heeft geleid tot noemenswaardige incidenten of problemen – is een indicatie dat de wet in lijn zou moeten worden gebracht met de praktijk, en niet andersom.

2 De registers erkend referenten

De vier registers erkend referenten zijn na vooronderzoek uitgesloten van het onderzoek. In drie van de vier registers worden geen persoonsgegevens verwerkt. Het vierde register bevat wel persoonsgegevens, maar daar is evident geen sprake van de noodzaak om de volledige toetsing te doorlopen. Dit zal in het vervolg nader worden toegelicht.

De IND beheert vier registers erkend referenten.

De registers (1) Openbaar Register Au Pair en Uitwisseling, (2) Openbaar Register Onderwijsinstellingen, en (3) Openbaar Register Wetenschappelijk Onderzoeker Richtlijn (EU) 2016/801 openbaren geen persoonsgegevens. De gegevens op de openbare lijsten zijn niet te kwalificeren als persoonsgegevens, omdat het enkel gaat om namen van rechtspersonen, waar niet tevens een verwijzing naar een (levend) natuurlijk persoon in voorkomt. Hoewel in het register (4) Openbaar Register Arbeid Regulier Kennismigranten ook alleen rechtspersonen staan, verwijzen de geregistreerde organisatienamen in deze registers echter in sommige gevallen wél naar (levende) natuurlijke personen. Deze behoeft daarom nader vooronderzoek.

Gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen zijn in beginsel geen persoonsgegevens waarop de AVG van toepassing is.[12] Hebben deze gegevens echter eveneens betrekking op (levende) natuurlijke personen en kunnen zij medebepalend zijn voor de wijze waarop deze in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld, dan zijn zij wel weer een persoonsgegeven.[13] Dit vereist dan wel dat de gegevens 'over' de natuurlijk persoon gaan. Ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ EU) is daar sprake van wanneer de informatie 'wegens haar inhoud, doel of gevolg gelieerd is aan een bepaalde persoon'.[14] De kwalificatie van 'erkend referent' is een gegeven dat de natuurlijk persoon kan betreffen en het kan daarom niet worden uitgesloten dat met het openbaar maken van deze lijst ook persoonsgegevens worden

[12] Overweging 14 bij de AVG leest: 'De bescherming die door deze verordening wordt geboden, heeft betrekking op natuurlijke personen, ongeacht hun nationaliteit of verblijfplaats, in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens. Deze verordening heeft geen betrekking op de verwerking van gegevens over rechtspersonen en met name als rechtspersonen gevestigde ondernemingen, zoals de naam en de rechtsvorm van de rechtspersoon en de contactgegevens van de rechtspersoon'.
[13] *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3 (MvT), p. 47.
[14] HvJ EU 20 december 2017, C-434/16 35, ECLI:EU:C:2017:994 (*Nowak*), punt 35. Dit is bijvoorbeeld niet zo bij het vermelden van het 'Prinses Máxima Centrum voor Kinderoncologie B.V.' dat op de lijst 'Openbaar Register Wetenschappelijk Onderzoeker' staat en waarvan de organisatienaam verwijst naar koningin Máxima, maar niet haar als natuurlijk persoon betreft.

verwerkt,[15] ook al is dit niet de bedoeling. De insteek is blijkens de parlementaire documentatie geweest dat er geen natuurlijke personen worden opgenomen in dit register, maar enkel 'bedrijven en organisaties die met enige regelmaat behoefte hebben aan de overkomst van vreemdelingen naar Nederland'.[16]

Het feit dat het hier gaat om gegevens die verband houden met beroepsactiviteiten is in zoverre niet relevant voor de kwalificatie of het persoonsgegevens betreft of het privéleven raakt.[17] Dit kan echter wel een relevant criterium zijn bij het bepalen van de invloed op de ernst van de inmenging. Deze inmenging is, voor zover deze bestaat, zeer beperkt. De geopenbaarde gegevens betreffen namelijk alleen het KVK-nummer van de rechtspersoon, plus de naam van de organisatie op een lijst met 'erkende referenten'. Verder wordt er geen enkel gegeven geopenbaard.

Het doel van het openbaar maken van deze gegevens is gelegen in een combinatie van internationaalrechtelijke verplichtingen[18] met reeds bestaande nationale verplichtingen.[19] Met artikel 2c, zesde lid, Vreemdelingenwet 2000,[20] werd hieraan gecombineerd voldaan met de openbare registers van erkende referenten op de website van de IND.[21] Op deze wijze kan bijvoorbeeld 'de kennismigrant op snelle en eenvoudige wijze achterhalen bij welke in Nederland gevestigde bedrijven hij snel – via de versnelde toelatingsprocedure – als kennismigrant aan de slag kan'.[22]

Relevant voor de bepaling van de evenredigheid van een verwerking is, zoals het HvJ EU heeft aangegeven in de *Volker und Markus Schecke*-zaak, dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken.[23] Daarnaast is niet onbelangrijk te vermelden dat het de keuze van de betrokkene is om binnen de grenzen van de wet *zelf* een handelsnaam voor zijn

[15] Zo was hier in het arrest HvJ EU 9 november 2010, C-92/09, punt 87 (*Volker und Markus Schecke and Eifert*) in beperkte gevallen sprake van. In deze zaak werden ook namen van rechtspersonen in combinatie met andere informatie geopenbaard. Het ging hier om de naam van de vennoten die ook de naam van de rechtspersoon was. In de onderzochte registers is er een soortgelijke situatie gevonden. Zie ook uitgebreider over dit onderwerp, Erdos 2021.
[16] *Kamerstukken II* 2008/09, 32052, nr. 3, p. 30: 'Aangezien de erkenning is bedoeld voor bedrijven en organisaties, die met enige regelmaat behoefte hebben aan de overkomst van vreemdelingen naar Nederland, worden geen natuurlijke personen in dit openbare register opgenomen'.
[17] EHRM 16 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0216JUD002779895 (*Amann/Zwitserland*), r.o. 65. Zie ook HvJ EU 3 april 2025, C-710/23 (*Ministerstvo zdravotnictví (Données relatives au représentant d'une personne morale)*), r.o. 22.
[18] Deze gelden met name voor het Openbaar Register Wetenschappelijk Onderzoeker, waar deze verplichting voortvloeit uit de Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers.
[19] *Kamerstukken II* 2008/09, 32052, nr. 3, p. 30.
[20] Geldend vanaf 1 juni 2013 (*Stb.* 2013, 165).
[21] Te vinden via https://ind.nl/nl/openbaar-register-erkende-referenten. Het gaat hier om een website die eens per maand wordt bijgewerkt.
[22] *Kamerstukken II* 2008/09, 32052, nr. 3, p. 30.
[23] Zie in deze zin HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 *(Volker und Markus Schecke*), punt 87.

rechtspersoon te kiezen.[24] Ook wordt meegewogen in hoeverre de verplichting om, voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens, te onderzoeken of uit de naam van iedere rechtspersoon op de lijst van erkende referenten de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een (bovenmatig) grote administratieve last oplegt.[25]

Concluderend is het daarom de onderzoekers niet noodzakelijk gebleken om het gehele toetsingskader met eenzelfde intensiteit als de andere registers te doorlopen, aangezien het overduidelijk is dat deze openbaarmaking van bedrijfsnaam in relatie tot kwalificatie als erkend referent geen gegevensbeschermingsrechtelijke knelpunten met zich brengen.

[24] Zie in soortgelijke bewoordingen Van der Jagt in Rb. Amsterdam 16 februari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV6122, *Computerrecht* 2012/122, m.nt. F.C. van der Jagt (*Google Maps en Street View*).
[25] Zie in dit verband ook EHRM 2 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U./Finland*), r.o. 48.

Bijlage II
Vragen i.v.m. data-analyse

Kwantitatieve vragen

Het betreft kwantitatieve vragen die niet of niet volledig beantwoord konden worden op basis van het bureauonderzoek door de onderzoekers.

Waar mogelijk worden de vragen die beantwoord kunnen worden bij voorkeur voorafgaand aan het interview met de beheerder(s) van deze registers beantwoord.

Ter verduidelijking: de onderstaande vragen maken geen deel uit van de interview-leidraad met kwalitatieve vragen, die specifiek gericht is op de beheerder(s) van het register en een ander doel dient.

1. Hoe vaak wordt het register per jaar geraadpleegd?

   Met **raadpleging** worden alle vormen van toegang tot de inhoud van de registratie bedoeld. Het kan gaan om online verzoeken die per e-mail, of website worden vervuld. Maar kan ook gaan om raadpleging ofwel verstrekking van informatie via post, fax, telegram, telefonisch of in persoon. Het kan gaan om inzage, een kopie, afschrift, uittreksel, JSON, of andere API-requests, etc.

2. Is daarin een onderscheid te maken naar de verschillende wijze waarop het register wordt geraadpleegd?

   Per registratie: Hiermee wordt bedoeld dat wordt bijgehouden per registratie in het register hoe vaak deze is geraadpleegd, wellicht met additionele informatie zoals: door wie en via welke verstrekkingswijze.
   Per verstrekkingswijze: Hiermee wordt bedoeld dat wordt bijgehouden per verstrekkingswijze hoe vaak deze wordt gebruikt. Ofwel, er zijn in 2023 100 verzoeken voor uittreksels geweest per post. Er zijn in dat jaar 12345 API-calls geweest, etc.
   Andere manier: Een combinatie van het bovenstaande of alleen een logging op basis van websitebezoeken, anderszins SQL queries, etc. Registraties bijgehouden op aanvrager van de informatie.

3. Wordt dit via logging systematisch bijgehouden?
   a. Zo ja, hoe wordt dit bijgehouden? Per registratie, per verstrekkingswijze, of op een andere manier?
      i. Welke informatie wordt gelogd?
      ii. Waarom wordt deze informatie gelogd?

iii. Wordt deze logging ook gecontroleerd? Zo ja, waarop en hoe vaak? Zo nee, waarom niet?
iv. Is er een onderscheid te maken naar de aanvragers van de gegevens uit het openbare register (inclusief persoonsgegevens)?

b. Zo nee, is dit ooit overwogen? Wat was de reden om dit niet te doen?

4. Kunt u geaggregeerde data over de raadplegingen van het register aan ons overleggen, teruggaand tot ten minste 2018? Als er data van voor die tijd beschikbaar zijn stellen we dat ook op prijs, tot 2000 zou de voorkeur genieten.
5. Ongeacht of dit wordt bijgehouden (zie in dat geval vraag 3.a.i.), wordt er op enigerlei wijze voorafgaande registratie of login gevraagd alvorens informatie beschikbaar wordt gemaakt voor raadpleging?
    a. Zo ja, wat zijn in dat geval de gegevens die de raadpleger moet verstrekken voordat informatie wordt verstrekt?
    b. Indien dit ook identiteit betreft, op welke wijze wordt identiteit vastgesteld?
    c. Hoe wordt vervolgens ingelogd bij raadpleging? (API-sleutel, gebruikersnaam/wachtwoord, smartcard, combinaties).
6. Ongeacht of dit wordt bijgehouden (zie in dat geval vraag 3.a.i.), wordt er gevraagd voorafgaand aan verstrekking van de informatie wat de reden is van het raadplegen?
7. Ontvangt u informatieverzoeken die buiten de reguliere kanalen vallen, zoals incidentele bulkverstrekkingsverzoeken, verzoeken op maat, verzoeken om permanente geautomatiseerde toegang, of verzoeken op naam zonder verificatievragen waarbij een uitzonderingsgrond wordt ingeroepen?
    a. Zo ja, wat gebeurt er in een dergelijk geval met een dergelijk verzoek? Is dit vastgelegd in beleid of een procedure?
8. Heeft u door de jaren heen een verandering opgemerkt in het aantal informatieverzoeken van specifieke doelgroepen?
9. Indien de data niet beschikbaar zijn: Heeft u op basis van uw eigen ervaring een toename of afname waargenomen in het aantal raadplegingen van het register sinds 2018? Kunt u specifieke trends of voorbeelden beschrijven?
10. Kunt u een volledig overzicht bieden van de (beschikbare) geopenbaarde persoonsgegevens? (NB. Belangrijk is dat geen enkele partij deze vraag zo heeft geïnterpreteerd dat ook persoonsgegevens moesten worden opgestuurd; wij hebben in dat opzicht dus geen persoonsgegevens ontvangen.)
11. Zijn er in de loop der jaren veranderingen geweest in de hoeveelheid persoonsgegevens die openbaar zijn gemaakt? Zo ja, kunt u een toelichting geven op deze veranderingen?
12. Wordt er gebruik gemaakt van pseudonimisering of anonimisering bij het ontsluiten van de informatie in het register? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, is dat onderzocht en mogelijk?
13. Zijn er bij de toegang tot het register in de praktijk technische beperkingen zoals voorafgaande registratie, rate-limiting of robots.txt?

14. Kunt u een volledige weergave geven van de wijze waarop de persoonsgegevens worden geopenbaard (bijvoorbeeld historisch en/of actueel)?
15. Zijn er in de loop der jaren veranderingen geweest in de verschillende kanalen waarop de informatie uit het openbare register toegankelijk is? Zo ja, kunt u een toelichting geven op deze veranderingen?

Vragen i.v.m. dossieranalyse

Om inzicht te krijgen in het *aantal* en de *aard* van de in de registers opgenomen *persoonsgegevens*, zal per register een dossieranalyse worden uitgevoerd.

Waar mogelijk kiezen wij (de onderzoekers) voor een werkwijze bij de dossieranalyse die ervoor zorgt dat er geen (delen van) persoonsgegevens bij ons terechtkomen. In het bijzonder kan voor sommige registers worden volstaan met inzage in een **template of standaardformulier** dat geopenbaard wordt, eventueel aangevuld met een algemene omschrijving van de daarin opgenomen informatie (wat hoort bij welk 'label', etc.). Het inzien van daadwerkelijke registraties is daarvoor dus niet direct nodig.

Voor sommige registers is het echter onvermijdelijk dat er ook, gelet op de inhoud daarvan, (delen van) persoonsgegevens door een of meerdere onderzoekers moeten worden ingezien. Zo is mogelijk dat sommige registraties ook **vrije-tekst-velden** kennen waarbij de betrokkene zelf persoonsgegevens heeft ingevoerd of de beheerder van het register persoonsgegevens overneemt aan de hand van de aangeleverde informatie door de betrokkene (of een derde). Daarnaast bestaan er ook registers die toegang geven tot volledige of delen van geregistreerde **documenten** waarvan de specifieke inhoud niet bij voorbaat vaststaat en ook veel persoonsgegevens op deze wijze (on)bedoeld openbaren. Het aantal personen (onderzoekers) dat toegang heeft tot data die (delen van) persoonsgegevens bevatten zal hierbij tot een minimum beperkt worden. Het is in beginsel ook niet nodig dat de specifieke gegevens ook worden overgenomen in de rapportage aangaande de dossieranalyse, hier kan worden volstaan met een beschrijving van de soort persoonsgegevens (gewone of bijzondere categorieën van persoonsgegevens, of het BSN). Wel dient de herkomst van de omschreven soort persoonsgegevens te worden gerapporteerd, teneinde de herhaalbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

Om de dossieranalyse efficiënt en zorgvuldig uit te voeren, willen wij u vragen ons (de onderzoekers) te voorzien van de volgende informatie en/of documenten:

1. Template of standaardformulieren:
    a. Zou u ons, indien van toepassing, een template of standaardformulier van het betreffende register kunnen toesturen, zodat wij inzicht krijgen in de structuur en de gebruikte labels/categorieën? Voor zover dit verschilt per

verstrekkingswijze, dan ook graag voor iedere verstrekkingswijze dit aan ons verstrekken.

b. Zijn er de afgelopen 5 jaar wijzigingen aangebracht in het template of standaardformulier met betrekking tot de registratie van (delen van) persoonsgegevens die automatisch leiden tot openbaarmaking? Of hebben wijzigingen in de regelgeving in die periode, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG, 2018) of eerder, zoals de Wet persoonsregistraties (Wpr, 1988) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp, 2001), invloed gehad op de manier waarop de registratie van (delen van) persoonsgegevens wordt uitgevoerd?
c. Is er een duur verbonden aan (delen van) de geopenbaarde persoonsgegevens? Zijn na een bepaalde tijd (sommige) gegevens niet langer openbaar beschikbaar?

2. Vrije tekstvelden en/of documenten:
   Indien het register vrije tekstvelden en/of documenten bevat, zouden wij graag een nadere toelichting ontvangen. Kunt u aangeven welke velden en/of documenten mogelijk persoonsgegevens bevatten, en welke soort gegevens dat betreft (bijvoorbeeld 'gewone' of bijzondere categorieën, of het BSN), zonder dat daarbij persoonsgegevens aan ons worden verstrekt?

Bijzondere categorieën persoonsgegevens: Hiermee wordt bedoeld de categorieën zoals persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en daarnaast genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

Gewone categorieën persoonsgegevens: Hiermee wordt bedoeld alle andere persoonsgegevens, dan de hierboven genoemde bijzondere categorieën van persoonsgegevens.

Het Burgerservicenummer (BSN) wordt apart genoemd omdat het een zogenaamd 'nationaal identificatienummer' is. De verwerking hiervan moet voldoen aan specifieke voorschriften.

Voor zover het niet mogelijk is om een volledig beeld te krijgen zonder inzage in daadwerkelijke registraties, vernemen wij graag of er (geanonimiseerde) voorbeeld-registraties beschikbaar zijn.

Bijlage III
Overzicht van antwoorden data-analyse vragen en dossieranalyse

Register	Kwantitatieve vragen	Heruitzettting
Justis	Ontvangst 26/11/2024	N.v.t.
Register beëdigde tolken en vertalers	Ontvangst 6/11/2024	21/11/2024 reactie op heruitzetting van 13/11/2024 (1 vraag)
Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen	Ontvangst 8/10/2024	11/11/2024 reactie op heruitzetting van 31/10/2024 (4 vragen)
Rechtspraak (6 registers)	Ontvangst 11/09/2024	Reactie op heruitzetting van 5/11/2024 (veel vragen): • Eerste deel op 21/11/2024; • Tweede deel op 26/11/2024.
Register neven-betrekkingen van rechterlijke ambte-naren bij het OM	Ontvangst 17/10/2024	N.v.t.

Bijlage IV
Interviewleidraad beheerder(s)

De interviews zijn bedoeld om aanvullende informatie te verzamelen die niet via bureau-onderzoek beschikbaar is over de praktische uitvoering en de kansen en risico's van de verwerking van persoonsgegevens in registers, en om te onderzoeken hoe wijzigingen in het juridische kader of technische maatregelen deze aspecten beïnvloeden.

We interviewen de beheerder of beheerders (als er meerdere zijn) van elk register met deze semigestructureerde leidraad die kwalitatieve, algemene én register-specifieke vragen bevat. Merk op: Bij vragen die met ja of nee beantwoord kunnen worden, zullen aanvullende verdiepende vragen worden gesteld, zoals vragen die om verduidelijking (eventueel met voorbeelden) of motivatie vragen.

De interviews worden individueel afgenomen met één respondent (beheerder van het register, zie hierboven). Elk interview duurt één uur en wordt bijgewoond door ten minste twee onderzoekers. De gesprekken worden opgenomen en vervolgens getranscribeerd door een student-assistent. Verwezen kan worden naar het (ondertekend) toestemmingsformulier voor meer details.

<u>Thema 1: de persoonlijke connectie met het register (kort)</u>

1. Hoelang bent u al betrokken bij het beleid en de uitvoering van het register?
2. Wat is uw huidige rol/functie en verantwoordelijkheid met betrekking tot het register?

<u>Thema 2: de interpretatie van concepten (algemeen)</u>

3. Wat verstaat u onder de volgende termen? Wat valt er volgens u wel of niet onder:
    a. een '(overheids)register'?
    b. een 'openbaar' register?
    c. 'eenieder'?
    d. 'gegevens'? Indien van toepassing: doorvragen bij 'persoonsgegevens', wat zijn volgens u persoonsgegevens?

<u>Thema 3: het doel, de doelgroep(en) die erdoor worden bereikt, de persoonsgegevens die openbaar worden gemaakt, de nieuwe partijen</u>

4. Wat is volgens u het doel van het register?
   [VERVOLGENS BENOEMT INTERVIEWER HET DOEL ZOALS IN DE BUREAUONDERZOEK IS GEVONDEN, ZIE ECHTER OOK VRAAG 9 VAN THEMA 4].

5. In welke mate wordt de doelspecificatie van het openbare (gedeelte van het) register volgens u in de praktijk gerealiseerd?
6. Volgens ons onderzoek zijn dit de doelgroepen waarvoor persoonsgegevens openbaar worden gemaakt: [OPSOMMING INTERVIEWER]. Zijn er volgens u nog andere doelgroepen die niet zijn genoemd?
7. Is het volgens u van belang dat deze persoonsgegevens openbaar zijn voor de doelgroep(en)? [ZIE OOK VRAAG 10 VAN THEMA 4].
8. Zijn er volgens u alternatieve manieren waarop deze doelgroepen toegang kunnen krijgen tot deze gegevens?

Thema 4: Zijn er nog register-specifieke vragen die gerelateerd zijn aan het register?

N.v.t.

Thema 5: de geopenbaarde persoonsgegevens

9. We inventariseren momenteel welke persoonsgegevens via het register openbaar worden gemaakt. [INTERVIEWER LAAT EIGEN LIJST ZIEN].
    a. Zijn er volgens u persoonsgegevens op deze lijst die niet openbaar zouden moeten zijn?
    b. Zijn er persoonsgegevens die volgens u wel openbaar zouden moeten zijn maar momenteel ontbreken?

Thema 6: de wijze van toegang tot het register en gegevensverstrekking

10. Heeft de geregistreerde de mogelijkheid om in te zien wie zijn of haar persoonsgegevens heeft ingezien?
11. Zijn er specifieke procedures voor het beoordelen en goedkeuren van verzoeken tot beperking van de openbaarheid in een individueel geval?
    a. Kan de toegang tot een registratie op verzoek van de geregistreerde of een andere partij worden beperkt? Is er een mogelijkheid om persoonsgegevens af te schermen?
    b. Komen er verzoeken binnen om persoonsgegevens af te schermen, ongeacht of dit mogelijk is? Is er een trend waar te nemen in het aantal afschermingsverzoeken over de afgelopen jaren?
    c. Is er enige actie genomen naar aanleiding van deze verzoeken?
12. Welke maatregelen zijn er genomen om misbruik te voorkomen? Dit kan gaan om misbruik van de openbaarheid, zoals het ‘leegtrekken’ van het register, maar ook om het in een individueel geval opvragen van informatie voor een ander doel dan waarvoor het register openbaar is gemaakt. Dat kan nieuwsgierigheid zijn, maar ook ernstigere vormen zoals doxing aannemen.

Thema 7: de effecten van (wijzigingen in) regelgeving

13. Hebben wijzigingen in regelgeving, zoals de Wet persoonsregistraties (Wpr, 1988), de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp, 2001) en/of de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG, 2018), veranderingen teweeggebracht in de wijze waarop informatie wordt ingezien of verstrekt binnen dit register?

Thema 8: de overwegingen met betrekking tot het thema (heden en toekomst)

14. Wat is de beleidsvisie van uw organisatie op de openbaarheid van persoonsgegevens binnen het register? Zijn er geplande toekomstige ontwikkelingen?

Ter afronding: enkele slotvragen (kort)

15. Wie kan ik volgens u nog spreken over dit onderwerp?
16. Kan u mij nog bepaalde documenten, bronnen of andere materialen aanraden die nuttig kunnen zijn voor dit onderzoek?
17. Heeft u opmerkingen over dit interview of wilt u nog iets toe te voegen?

Bijlage V
Richtlijnen ten behoeve van interviewers voor semigestructureerde interviews

Onderzoeksdoel

De interviews zijn bedoeld om aanvullende informatie te verzamelen die niet via bureauonderzoek beschikbaar is over de praktische uitvoering en de kansen en risico's van de verwerking van persoonsgegevens in registers, en om te onderzoeken hoe wijzigingen in het juridische kader of technische maatregelen deze aspecten beïnvloeden. We interviewen de beheerder of beheerders (als er meerdere zijn) van elk register met een semigestructureerde leidraad die kwalitatieve, algemene én register-specifieke vragen bevat. Semigestructureerde interviews bieden de mogelijkheid tot verdieping en het stellen van vervolgvragen op basis van de antwoorden van de respondenten (beheerder(s) van het register, hierna geïnterviewde). Deze leidraad wordt zonder subvragen vooraf naar de deelnemers gestuurd, zodat zij zich eventueel kunnen voorbereiden.

Praktische instructies en (te maken) afspraken

- **Veel voorbereidingstijd:** Lever de register-specifieke vragen op tijd aan en bestudeer de interviewleidraad grondig vooraf. Vul de [...] delen in vragen 4, 5 en 9 in, zodat ik de ontbrekende tekst aangevuld wordt.
- **Toestemmingsbrief:** Controleer vooraf of de toestemmingsbrief is ondertekend (zie de Postvak IN) voordat het interview begint.
- **Tijdigheid:** Zorg ervoor dat je op tijd aanwezig bent. Voor online bijeenkomsten verzoeken wij om uiterlijk 3 minuten voor aanvang in te loggen. Installeer Webex vooraf, indien van toepassing. Voor fysieke bijeenkomsten verzoeken wij om gezamenlijk aan te komen, aangezien dit als professioneler wordt ervaren. Maak dus tijdig afspraken met degene met wie je het interview samen afneemt.
- **Documenten:** Voor fysieke bijeenkomsten neem, indien van toepassing, de gevraagde documenten zoals een ID-bewijs mee.
- **Samenstelling gesprek:** Zorg ervoor dat de beheerder(s) aanwezig is (zijn) en dat er twee onderzoekers aanwezig zijn. Andere personen die de geïnterviewde mogelijk kunnen ondersteunen, dienen niet aanwezig te zijn zoals vooraf is afgesproken.
- **Neem het gesprek op:** In de toestemmingsbrief heeft geïnterviewde al toestemming verleend. Als dit nog niet is geregeld, bespreek dan vooraf wie het gesprek zal opnemen (of neem het voor de zekerheid door beiden op) en zorg ervoor dat de benodigde apparatuur is geïnstalleerd en volledig is opgeladen. Maak daarnaast eventueel aantekeningen en vraag hiervoor

toestemming (zie ook hieronder). Houd het zo simpel mogelijk. Gebruik de standaard app die op je telefoon staat voor het opnemen van voice notes, en/of neem een memorecorder mee. Controleer altijd even of het werkt. Neem liever op twee apparaten op dan op één. Als je online opneemt, let de apparatuur naast je laptop/computer en let goed op dat je geen headset gebruikt, want dan worden de antwoorden niet opgenomen.

- **Duur:** Het interview duurt 1 uur.
- **Nà het interview:** De geïnterviewde ontvangt binnen een redelijke termijn de transcriptie (termijn nog niet vastgelegd), en heeft dan nog de mogelijkheid om te controleren welke informatie wel of niet gedeeld wordt. Verwezen mag worden naar het (ondertekend) toestemmingsformulier voor meer details. Sla op de Research Drive het audiobestand op en stuur een mailtje naar Astrid als dit is gebeurd. Dan wordt er een transcriptie gemaakt van het interview en die kan dan gecontroleerd worden.

Rol van de hoofdinterviewer

- **Relatie:** Naast vertrouwen is een goede verstandhouding met de geïnterviewde van groot belang. Begin vóór de start van het interview met een kort praatje om de geïnterviewde op zijn gemak te stellen. Sluit af door de geïnterviewde te bedanken voor hun tijd en de waardevolle informatie die zij hebben gedeeld.
- **Kleine invloed van de interviewer:** vermijd vooringenomenheid, het delen van eigen meningen of het stellen van sturende vragen. De input, zoals inzichten over het onderwerp, moet van de geïnterviewde komen. Het interview is geen debat, maar een gesprek waarin de interviewer de visie van de geïnterviewde probeert te doorgronden en begrijpen. Het is daarom normaal dat de interviewer meer luistert dan spreekt.
- **Sturing:** Laat de geïnterviewde volledig uitspreken, maar neem indien nodig tijdig de regie terug. Sta open voor nieuwe, relevante inzichten, maar stuur het gesprek terug naar de kern van de vraag als het onderwerp afwijkt. Wees flexibel, maar je kunt ook vriendelijk aangeven dat aangehaalde onderwerpen die andere thema's raken, later in het interview aan bod zullen komen.
- **Tijdbewaking:** Houd de tijd in de gaten. Aangezien het interview 1 uur duurt en het aantal vragen omvangrijk is, kan het tijdsbestek krap zijn. De aanname is dat niet elke geïnterviewde op alle vragen zal kunnen antwoorden. Wees echter efficiënt en houd de voortgang in de gaten; beperk het doorvragen tot wat strikt noodzakelijk is.
- **Non-verbaal:** Let zowel op je eigen non-verbale houding als op die van de geïnterviewde.
- **Maak eventueel aantekeningen (met toestemming):** Noteer alleen de belangrijkste punten of opvallende non-verbale signalen. Aangezien het gesprek wordt opgenomen, kun je je beperken tot een beknopt schematisch

overzicht.
- **Bijzitter:** Tegen het einde van het interview: de hoofinterviewer zal de bijzitter vragen of er nog kwesties zijn die niet zijn besproken en/of er nog vragen zijn die moeten worden behandeld.
- **Nà het interview:** Schrijf de belangrijkste bevindingen gedetailleerd op.

Rol van de bijzitter

- **Aantekeningen:** Noteer de belangrijkste punten.
- **Controle opname:** Zorg ervoor dat de opnameapparatuur altijd goed werkt.
- **Ondersteuning:** Controleer of de hoofdinterviewer geen belangrijke kwesties heeft gemist.
- **Tegen het einde van het interview:** De hoofdinterviewer zal de bijzitter vragen of er nog niet besproken kwesties of openstaande vragen zijn.

Bijlage VI
Informatiebrief

Datum:

Onderzoek: ‘Openbare registers Justitie & Veiligheid en de Rechtspraak in relatie tot gegevensbescherming’, op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Wat houdt het onderzoek in?

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (verder: WODC) heeft opdracht gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar ‘Openbare registers Justitie & Veiligheid en de Rechtspraak in relatie tot gegevensbescherming’. Het onderzoek is aangevraagd door zowel de Raad voor de rechtspraak als het ministerie van Justitie & Veiligheid. Het onderzoek betreft daarmee openbare registers onder beheer van beide organisaties.

Aanleiding voor het onderzoek is dat het openstellen van registers voor ‘eenieder’ met het oog op derdenwerking een inbreuk op het recht op bescherming van gegevens en privacy van betrokkenen kan vormen, waarvan de gegevens in de openbare registers te raadplegen zijn. De centrale vraag in het onderzoek luidt als volgt: Is de openbaarheid van de persoonsgegevens, zoals opgenomen in het specifieke register, in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht?

In het onderzoek zijn daartoe de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Is de huidige openbaarheid en toegankelijkheid van de gegevens in het openbaar (overheids)register in lijn met het beoogde doel van de wet, waar het register op gebaseerd is?
- Is het openbaarheidsdoel van het openbaar (overheids)register verenigbaar met het gegevensbeschermingsrecht, inclusief recente jurisprudentie daaromtrent?

- Kan het beoogde doel ook op andere wijze worden bereikt, zoals met inzet van privacy beschermende (enhancing) technieken (PET)?

Het doel van het onderzoek is om kennis en inzicht te vergaren om op basis daarvan een eenduidig beleidskader voor de registerfunctie te ontwikkelen en, indien nodig, de wetgeving overeenkomstig aan te passen.

Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Deelonderzoek I omvat de toetsing van ieder register aan de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. Deelonderzoek II gaat na welke maatregelen genomen kunnen worden om openbare (overheids)registers in overeenstemming te brengen met het gegevensbeschermingsrecht, waarin de (mogelijk) relevante privacy-beschermende maatregelen worden geformuleerd.

Voor dit onderzoek heeft het WODC opdracht verleend aan de Open Universiteit (OU), een extern onderzoeksteam. Er is een onafhankelijke Begeleidingscommissie aangesteld. De rapportage van het onderzoeksteam wordt (openbaar) gepubliceerd. De werkzaamheden van het onderzoeksteam zijn gestart op 6 mei 2024. Het eindrapport van het onderzoeksteam wordt uiterlijk op 6 december 2024 opgeleverd.

Wat houdt deelname aan het onderzoek in?

In het kader van een beleidsreconstructie en het inventariseren van de uitvoeringsprocessen zullen interviews worden gehouden met beheerders en medewerkers die betrokken waren en zijn bij het beleid en de uitvoering van het openbaar (overheids)register. Wij zouden graag een individueel gesprek met u voeren voor dit onderzoek. Het doel van de gesprekken is om enerzijds aanvullende informatie te verzamelen die niet (goed) door middel van deskresearch is te verkrijgen en anderzijds om een beeld te vormen van de praktijk van de verwerking van de persoonsgegevens middels het openbaar (overheids)register, de kansen en risico's daarvan en hoe aanpassingen van het juridische kader of van andere technische maatregelen deze zouden kunnen beïnvloeden. Het open gesprek omvat (onder meer) de volgende thema's:

- Hoe interpreteert de respondent begrippen als '(overheids)register', 'openbaar' register, '(persoons)gegevens' en 'gegevensverwerking'?
- Hoe heeft de doelspecificatie van het openbaar (overheids)register zich

volgens de respondent ontwikkeld? Zijn er trends waar te nemen? Waarom heeft deze ontwikkeling plaatsgevonden? Indien mogelijk, kan de respondent dit concreet maken (bij voorkeur met voorbeelden)?
- Is er intern beleid omtrent informatieverstrekking?
- Is er een mogelijkheid tot bulkverstrekking?
- Indien afschermen mogelijk is, wat is het beleid hieromtrent en hoe wordt dit gefaciliteerd? Indien dit niet mogelijk is, zou het wenselijk zijn om deze mogelijkheid te creëren?
- Komen er informatieverzoeken binnen die buiten de reguliere verzoeken, dan wel reguliere kanalen, vallen?
- Hoe beoordeelt de respondent het gebruik van privacybeschermende (enhancing) technieken (PET)? Merkt de respondent een verschil vóór en na de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, die sinds 2018 van kracht zijn in Nederland?

Informatie over de deelname

De volgende informatie heeft betrekking op de deelname aan het onderzoek:

- Deelname aan het onderzoek is vrijwillig.
- Het gesprek duurt ongeveer 60 minuten. We verwachten geen uitgebreide voorbereiding van u, maar wellicht dat reflectie op bovenstaande thema's een half uur zou kunnen duren.
- Het interview vindt plaats op een (uw) locatie of online naar uw wens.
- U heeft het recht om deelname aan het onderzoek te weigeren en zich terug te trekken uit het onderzoek zodra de deelname is begonnen, zonder nadelige gevolgen en zonder het geven van een verklaring.
- U heeft op elk moment het recht om de door u verstrekte informatie in te zien.
- U heeft het recht om rectificatie, verwijdering en beperking van de verwerking van uw persoonsgegevens te verzoeken en bezwaar te maken tegen de verwerking van uw persoonsgegevens.
- We verwachten niet dat het gesprek risico's voor u met zich meebrengt, noch dat u er voordeel uit kunt halen.
- De gesprekken worden ten behoeve van de analyse van thema's opgenomen en getranscribeerd (een gespreksverslag, zie hieronder). Na transcriptie worden de opnamen vernietigd.
- Van de interviews die het onderzoeksteam voert in het kader van dit onderzoek worden gespreksverslagen gemaakt. Als het gespreksverslag van het interview klaar is, dan kan u dat nalezen en eventueel nog aanvullen. Deze

gespreksverslagen dienen voor intern gebruik en zullen versleuteld en gepseudonimiseerd worden bewaard. Hierbij worden de bewaartermijnen gehanteerd zoals vastgesteld in het algemene onderzoek.

- Het gespreksverslag wordt niet aan de (openbare) rapportage toegevoegd. Ook wordt het verslag niet aan het WODC, de Begeleidingscommissie of derden verstrekt.
- Uw toestemming geldt gedurende de onderzoeksperiode van het onderzoek, dat naar verwachting op 6 december 2024 eindigt.
- In de (openbare) rapportage van het onderzoeksteam worden geen personen (met naam en toenaam) zonder hun uitdrukkelijke toestemming.

Onderzoeksteam

[weggehaald i.v.m. aanwezigheid contactgegevens onderzoekers]

Projectleiders/contactpersonen bij vragen, opmerkingen of klachten

[weggehaald i.v.m. aanwezigheid contactgegevens onderzoekers]

Bijlage VII
Toestemmingsformulier

Datum:

Onderzoek: 'Openbare registers Justitie & Veiligheid en de Rechtspraak in relatie tot gegevensbescherming', op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

- Ik weet dat deelname aan dit onderzoek vrijwillig is en ik stem ermee in om deel te nemen.
- Ik begrijp dat ik deelname aan het onderzoek op ieder moment kan beëindigen zonder nadelige gevolgen en zonder het geven van een verklaring.
- Ik heb de informatiebrief over het doel en de aard van het onderzoek ontvangen en gelezen, en kreeg de gelegenheid om er vragen over te stellen. Mijn vragen zijn voldoende beantwoord.
- Ik begrijp dat deelname inhoudt dat ik mijn kennis, ervaring, ideeën en perspectieven over het betreffende onderwerp uitspreek.
- Ik ga ermee akkoord dat mijn interview wordt opgenomen. Het gesprek (audio) zal ten behoeve van de analyse worden omgezet in tekst (een gespreksverslag) waarna de audio file zal worden vernietigd.
- Als het gespreksverslag van het interview klaar is, dan kan ik dat nalezen en eventueel nog aanvullen.
- De gespreksverslagen en gegevens worden tijdens het onderzoek gepseudonimiseerd opgeslagen. Hierbij worden de bewaartermijnen gehanteerd zoals vastgesteld in het algemene onderzoek.
- De gegevens zullen zorgvuldig worden verwerkt en bewaard.
- Ik begrijp dat ik het recht heb om de door mij verstrekte informatie op elk moment in te zien.
- Ik begrijp dat ik het recht heb om rectificatie, verwijdering en beperking van de verwerking van mijn persoonsgegevens te verzoeken en bezwaar te maken tegen de verwerking van mijn persoonsgegevens.
- Ik begrijp dat ik voor meer duidelijkheid en informatie contact kan opnemen met de onderzoekers. Ik weet hoe ik de onderzoekers kan bereiken.

Onderzoeksdeelnemer

Ik (naam deelnemer) _____

- ☐ geef aan dat ik deze verklaring heb gelezen en heb begrepen
- ☐ stem in met deelname aan het onderzoek
- ☐ geef toestemming voor opnemen en transcriberen van het gesprek ten behoeve van de analyse
- ☐ geef toestemming tot gepseudonimiseerde bewaring van het gespreksverslag na afloop van het onderzoek.

_____ _____

Handtekening deelnemer Datum

Onderzoeker

Ik (naam onderzoeker) _____

Ik heb de overtuiging dat de deelnemer geïnformeerde en vrijwillige toestemming heeft gegeven voor deelname aan dit onderzoek. Als er tijdens het onderzoek informatie bekend wordt die de toestemming van de deelnemer zou kunnen beïnvloeden, dan breng ik hem/haar/x daarvan tijdig op de hoogte.

_____ _____

Handtekening onderzoeker Datum

Bijlage VIII
Overzicht van geïnterviewden

Geïnterviewde	Functie	datum
1	Beheerder bij de Lijst vergunninghouders Wpbr Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening, Justis);	28/11/2024
2	Beheerder bij het Register beëdigde tolken en vertalers (Raad voor de Rechtsbijstand, RvdR);	5/09/2024
3	Beheerder bij het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen;	18/09/2024
4	Beheerder bij het Centraal Insolventie Register (Raad voor de rechtspraak);	12/09/2024
4	Beheerder bij het Centraal curatele en bewindregister (Raad voor de rechtspraak);	12/09/2024
5	Beheerder bij het Centraal Gezagsregister (Raad voor de rechtspraak)	10/09/2024
5	Beheerder bij het Huwelijkgsgoederenregister (Raad voor de rechtspraak)	10/09/2024
6	Beheerder bij het Boedelregister (Raad voor de rechtspraak);	1/10/2024
7	Beheerder bij het Centraal register voor nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren (Raad voor de rechtspraak);	2/09/2024
8	Beheerder bij het register Nevenbetrekkingen rechterlijke ambtenaren bij OM (Openbaar Ministerie).	22/10/2024

Bijlage IX
Voorwaarden voor gebruik Webservice CIR

De Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak), gevestigd te ’s-Gravenhage, hierna te noemen: de Raad, en ..., hierna te noemen: Afnemer, overwegende dat:

a. Afnemer aan de Raad te kennen heeft gegeven over gegevens uit het Centraal Insolventieregister van de Raad te willen beschikken;

b. De Raad hiertoe, mede gelet op de door de Wet implementatie richtlijn hergebruik overheidsgegevens (Staatsblad 2006, nr. 25) gewijzigde Wet openbaarheid van bestuur, onder de navolgende voorwaarden bereid is;

komen overeen als volgt:

Artikel 1 Voorwerp van de overeenkomst

1. De Raad verleent hierdoor aan Afnemer, vanaf de datum ondertekening van deze overeenkomst, een niet-exclusieve licentie tot gebruik van het op Rechtspraak.nl geplaatste Centraal Insolventieregister. Afnemer aanvaardt deze licentie. Onder gebruik wordt mede verstaan het al dan niet in bewerkte vorm doorleveren van de gegevens aan derden. Afnemer is niet gerechtigd de licentie geheel of gedeeltelijk aan derden te verstrekken.
2. De Raad stelt aan Afnemer door middel van een webservice opvraagbare gegevens beschikbaar uit het op Rechtspraak.nl geplaatste Centraal Insolventieregister.
3. Afnemer dient er rekening mee te houden dat de Raad in het kader van zijn publieke taak de wijze van levering, de presentatie en samenstelling van de gegevens kan wijzigen. Is zulks het geval, dan treden de Raad en Afnemer in overleg over de eventuele gevolgen voor het contract; leidt dit in de ogen van Afnemer niet tot een bevredigend resultaat, dan is Afnemer vrij deze overeenkomst op te zeggen met inachtneming van het bepaalde in artikel 5.

Artikel 2 Randvoorwaarden voor het gebruik

1. Het gebruik van de gegevens door of vanwege Afnemer dient te geschieden met inachtneming van de wettelijke bepalingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een verwerking voor een ander doel dan het (doen)

informeren van deelnemers aan het handelsverkeer over de insolventie is onrechtmatig.
2. Afnemer verbindt zich om passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer te leggen om de gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige vormen van gebruik. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen.
3. De gegevens dienen na beëindiging van het faillissement/schuldsanering/surséance van betaling binnen zes maanden te worden vernietigd. Van deze termijn kan worden afgeweken als Afnemer ter uitvoering van zijn publiekrechtelijke taak verplicht is een langere bewaartermijn in acht te nemen.

Artikel 3 Intellectuele eigendom

Alle intellectuele eigendomsrechten op de gegevens, waaronder het Databankrecht, blijven berusten bij de Raad.

Artikel 4 Vergoeding

1. Er wordt door de Raad geen vergoeding gevraagd voor het gebruik van de gegevens.
2. De kosten van datatransmissie zijn voor rekening van Afnemer.

Artikel 5 Looptijd van de overeenkomst; opzegging

1. Deze overeenkomst wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.
2. Afnemer kan deze overeenkomst met onmiddellijke ingang schriftelijk opzeggen.
3. De Raad kan deze overeenkomst te allen tijde schriftelijk opzeggen, in geval beleids- of wetswijziging opzegging noodzakelijk maakt of in het geval de Afnemer de in artikel 2 genoemde randvoorwaarden niet in acht neemt.

Artikel 6 Beschikbaarstelling gegevens

1. De Raad zal zich inspannen de gegevens via de webservice tijdig en juist beschikbaar te stellen.
2. De Raad kan de juistheid, volledigheid en actualiteit van de verstrekte gegevens niet garanderen.

3. De Raad kan niet garanderen dat de webservice foutloos of ononderbroken zal functioneren.

Artikel 7 Aansprakelijkheid en vrijwaring

De Raad wijst iedere aansprakelijkheid ten aanzien van het (ongestoord) gebruik van deze webservice uitdrukkelijk van de hand.
2. Afnemer vrijwaart de Raad voor alle aanspraken van derden voor schade, die op enigerlei wijze is ontstaan door het onrechtmatig of onzorgvuldig gebruik van deze webservice en/of de via de webservice verstrekte gegevens.
3. Op deze overeenkomst is het Nederlands recht van toepassing. Alle geschillen uit hoofde van of in verband met deze overeenkomst zullen bij uitsluiting worden voorgelegd aan de bevoegde rechter in Nederland.

Bijlage X
Tussentijds financieel verslag Recofa

TUSSENTIJDS FINANCIEEL VERSLAG	DATUM:
in het faillissement van	
faillissementsnummer	
Datum uitspraak	
rechter-commissaris	
curator	
betrekking hebbend op verslag nrs.	

A.	BATEN	subtot. incl. BTW	mutaties	totaal
1.	**aangetroffen middelen**			
	kas	€ -	€ -	€ -
	bank	€ -	€ -	€ -
	giro	€ -	€ -	€ -
2.	**opbrengsten verkopen**			
	opbrengsten verkopen	€ -	€ -	€ -
	kosten ivm verkoop	€ -	€ -	€ -
3.	**debiteuren**			
	prae-faillissement debiteuren	€ -	€ -	€ -
	boedeldebiteuren	€ -	€ -	€ -
4.	**overige baten**			
	boedelbijdrage	€ -	€ -	€ -
	restitutie belastingdienst	€ -	€ -	€ -
	rente	€ -	€ -	€ -
5.	totaal	€ -	€ -	€ -
B.	REEDS BETAALDE VERSCHOTTEN / BOEDELSCHULDEN	subtot. incl. BTW	mutaties	totaal
	salaris curator	€ -	€ -	€ -
	publicatiekosten	€ -	€ -	€ -
	uittreksel	€ -	€ -	€ -
	gas / water / electra	€ -	€ -	€ -
	verzekeringen	€ -	€ -	€ -
	fiscus	€ -	€ -	€ -
	UWV	€ -	€ -	€ -
6.	totaal	€ -	€ -	€ -
C.	THANS NOG BESCHIKBAAR			
	totaal A	€ -	€ -	€ -
	totaal B	€ -	€ -	€ -
7.	**saldo boedelrekening**	€ -	€ -	€ -

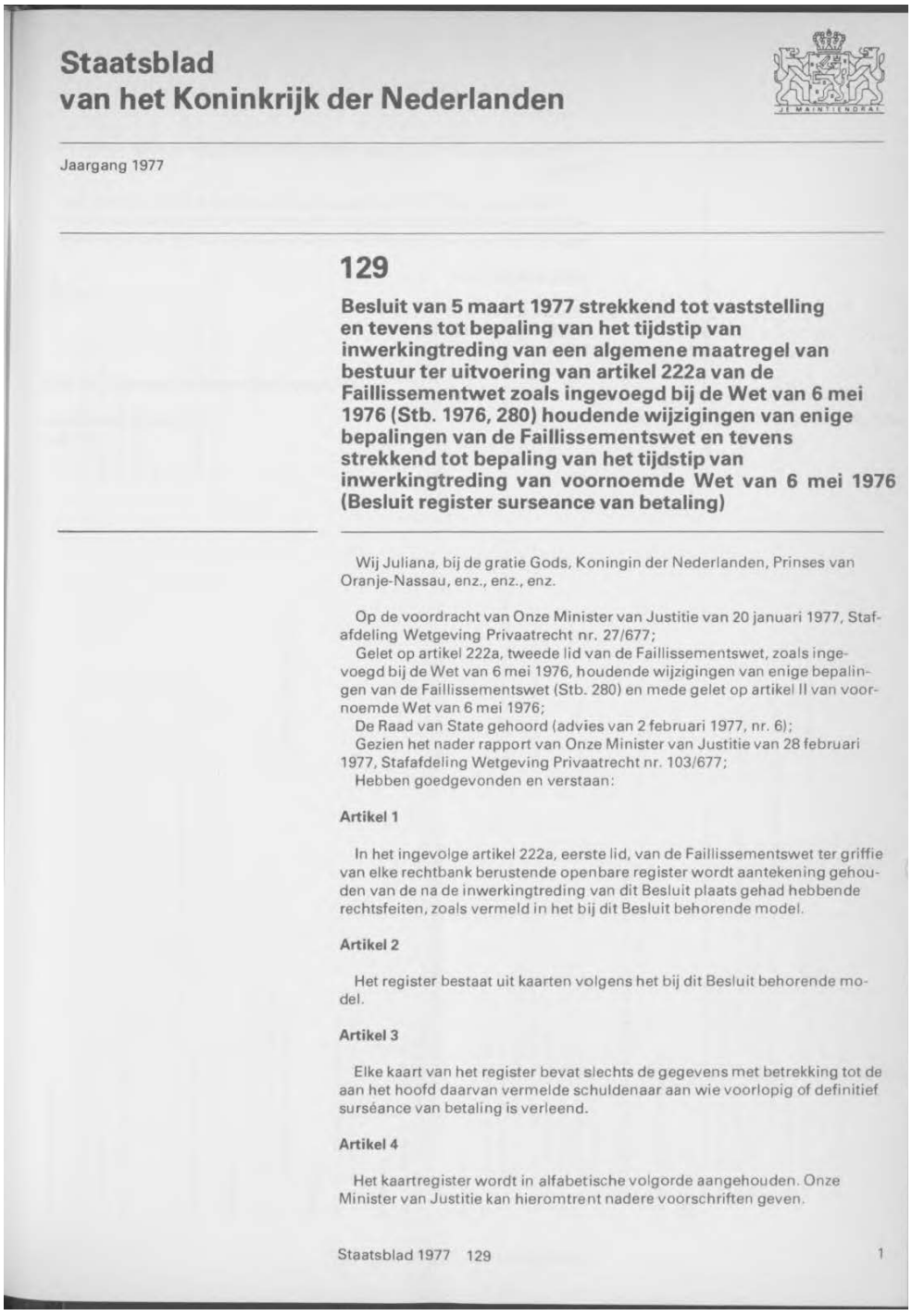
Bijlage XI
(Voorlopig) financieel eindverslag Recofa

(VOORLOPIG) FINANCIEEL EINDVERSLAG			DATUM:	10 december 2024
in het faillissement van				
faillissementsnummer				
datum uitspraak				
rechter-commissaris				
curator				
A.	BATEN	incl. BTW	totaal	af te dragen BTW
1.	aangetroffen middelen			
	kas	€ -		
	bank	€ -		
	giro	€ -		
			€ -	
2.	opbrengsten verkopen			
	opbrengsten verkopen	€ -		€ -
	kosten ivm verkoop	€ -		€ -
			€ -	
3	debiteuren			
	prae-faillissement debiteuren	€ -		
	boedeldebiteuren	€ -		€ -
		€ -	€ -	
4	overige baten			
	boedelbijdrage	€ -		
	restitutie belastingdienst	€ -		
	rente	€ -		
			€ -	
5	totaal		€ -	€ -
B.	REEDS BETAALDE VERSCHOTTEN/BOEDELSCHULDEN	incl. BTW	totaal	terug te ontvangen BTW
	salaris curator	€ -		€ -
	publicatiekosten	€ -		€ -
	uittreksel	€ -		€ -
	gas / water / electra	€ -		€ -
	verzekeringen	€ -		€ -
	fiscus	€ -		
	UWV	€ -		
6	totaal		€ -	€ -
C.	THANS NOG BESCHIKBAAR			
	totaal A		€ -	
	totaal B		€ -	
7	saldo boedelrekening		€ -	

D.	NOG TE BETALEN VERSCHOTTEN/BOEDELSCHULDEN	incl. BTW	totaal	terug te ontvangen BTW
	salaris curator	€ -		€ -
	publicatiekosten	€ -		€ -
	verschotten belast	€ -		€ -
	verschotten onbelast	€ -		
	UWV	€ -		
	belastingdienst	€ -		
	totaal		€ -	€ -
E.	**BTW**			
	af te dragen / terug te ontvangen A-B-D			
	A (af te dragen)		€ -	
	B (terug te ontvangen)		€ -	
	D (terug te ontvangen)		€ -	
	saldo		€ -	
F.	**DEFINITIEF SALDO**			
	boedelrekening minus nog te betalen		€ -	
	betaalde / ontvangen BTW		€ -	
	saldo voor uitdeling		€ -	
G.	**SALDO UIT TE BETALEN AAN**	**totaal vordering**	**uitkering**	**percentage**
1.	**preferente schuldeisers**		**totaal**	
a.	kosten aanvragen faillissement	€ -		
			€ -	0,00%
b.	fiscus	€ -		
c.	UWV ex art. 16 CSV	€ -		
			€ -	0,00%
d.	UWV ex art. 3:288 sub e BW	€ -		
e.	werknemers ex art. 3:288 sub e BW	€ -		
			€ -	0,00%
2.	**concurrente crediteuren conform bijlage**			
	concurrente crediteuren	€ -		
			€ -	0,00%

Bijlage XII
Surseance *Stb*. 1977, 129

NB. De indeling is opzettelijk onvolledig, omdat deze overeenkomt met de weergave in de bron.



Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 1977

129

Besluit van 5 maart 1977 strekkend tot vaststelling en tevens tot bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 222a van de Faillissementwet zoals ingevoegd bij de Wet van 6 mei 1976 (Stb. 1976, 280) houdende wijzigingen van enige bepalingen van de Faillissementswet en tevens strekkend tot bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van voornoemde Wet van 6 mei 1976 (Besluit register surseance van betaling)

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 20 januari 1977, Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht nr. 27/677;
Gelet op artikel 222a, tweede lid van de Faillissementswet, zoals ingevoegd bij de Wet van 6 mei 1976, houdende wijzigingen van enige bepalingen van de Faillissementswet (Stb. 280) en mede gelet op artikel II van voornoemde Wet van 6 mei 1976;
De Raad van State gehoord (advies van 2 februari 1977, nr. 6);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 28 februari 1977, Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht nr. 103/677;
Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In het ingevolge artikel 222a, eerste lid, van de Faillissementswet ter griffie van elke rechtbank berustende openbare register wordt aantekening gehouden van de na de inwerkingtreding van dit Besluit plaats gehad hebbende rechtsfeiten, zoals vermeld in het bij dit Besluit behorende model.

Artikel 2

Het register bestaat uit kaarten volgens het bij dit Besluit behorende model.

Artikel 3

Elke kaart van het register bevat slechts de gegevens met betrekking tot de aan het hoofd daarvan vermelde schuldenaar aan wie voorlopig of definitief surséance van betaling is verleend.

Artikel 4

Het kaartregister wordt in alfabetische volgorde aangehouden. Onze Minister van Justitie kan hieromtrent nadere voorschriften geven.

Staatsblad 1977 129 1

Artikel 5

De Wet van 6 mei 1976 (Stb. 1976, 280) en dit Besluit treden in werking op 1 mei 1977.

Dit Besluit kan worden aangehaald als: Besluit register surséance van betaling.

Onze Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit, hetwelk met de bijbehorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

Lech, 5 maart 1977.

Juliana

De Minister van Justitie,
Van Agt

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* maart 1977

De Minister van Justitie,
Van Agt

Surséance van betaling

Naam van de schuldenaar:

beroep/bedrijf

wonende/verblijvende/gevestigd te:

Rechter-comm
benoemd bij b

Bewindvoerde
ben. bij besch.
van:

Beslissingen in eerste aanleg		Beslissingen in
Verlening		
1. voorlopig verleend bij besch. van:		
2. definitief verleend bij besch. van:		2.
3. afgewezen bij besch. van:	met/zonder faillietverklaring	3.
Verlenging		
4. a. verlenging bij besch. van:	tot	
b. verlenging bij besch. van:	tot	
Intrekking		
5. intrekking bij besch. van:		
a. op verzoek schuldenaar		
b. op verzoek bewindvoerder(s)/schuldeiser(s)/ambtshalve,	met/zonder faillietverkl.	5b.
Het akkoord		
6. aanneming akkoord op:		
7. verwerping akkoord op: door faillietverklaring bij vonnis van:	t.o.v. R.C./rechtbank, wel/niet gevolgd	7. verbetering akkoord t. geweigerd
8. verbetering p.v. behandeling akkoord t.o.v. R.C. bij besch. rechtbank van:	toegestaan/geweigerd	
9. homologatie akkoord bij vonnis van:		9.
10. weigering homologatie akkoord bij besch. van faillietverklaring	met/zonder	10.
11. **Ontbinding akkoord** met faillietverkl. bij vonnis van:		11.

Einde surséance van betaling

aantekeninger

geëindigd op: 19

- door verloop van de termijn waarvoor zij was verleend of verlengd.
- door de beschikking genoemd onder 5a.
- door de beschikking van de rechtbank/het hof houdende weigering verbetering p.v. behandeling akkoord, genoemd onder 8/7 (tweede kolom).
- door het in kracht van gewijsde gaan van het arrest/vonnis/de beschikking genoemd onder 3/5b/9/10.
- door het ongebruikt verstrijken van de termijnen van art. 277 F., na verwerping van het akkoord.

Behoort bij

Mij bekend:

De Minister
Van Agt

Summiere inhoud van het akkoord:

Staatsblad 1977 129

3

NOTA VAN TOELICHTING

Bij de Wet van 6 mei 1976, houdende wijzigingen van enige bepalingen van de Faillissementswet, is onder meer een nieuw artikel 222a in de Faillissementswet ingevoegd, waarbij is bepaald dat bij elke rechtbank door de griffier een openbaar register wordt aangehouden, waarin voor iedere surséance van betaling afzonderlijk, bepaalde gebeurtenissen worden ingeschreven. In het tweede lid van artikel 222a Faillissementswet is bepaald dat omtrent vorm en inhoud van het register bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven. Het onderhavige ontwerp-besluit strekt tot uitvoering van die bepaling.

De in dit besluit voorgestelde vorm van losbladig, uniform kaartsysteem bestaat reeds bij andere registers, zoals bij voorbeeld het voogdij- en het curatele register. Het ligt in het voornemen om ook het faillissementsregister, dat thans nog in boekvorm wordt gehouden, voor de toekomst in die vorm te houden. Een daartoe strekkende wijziging van het Faillissementsbesluit van 17 juni 1896 (Stb. 97) zal afzonderlijk worden voorgesteld.

De Minister van Justitie,
Van Agt

Bijlage XIII
Stb. 1998, 478

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 1998

478

Besluit van 15 juli 1998, houdende nadere regels omtrent vorm en inhoud van het register in de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Besluit register schuldsaneringsregeling)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van Onze Minister van Justitie van 14 december 1998, nr. 530132/95/6;
Gelet op artikel 294, tweede lid, van de Faillissementswet;
De Raad van State gehoord (advies van 4 januari 1996, nr. W03.95.0688);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 6 juli 1998, nr. 704652/98/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Het register, bedoeld in artikel 294, eerste lid, van de Faillissementswet wordt ingericht volgens het bij dit besluit behorende model.

Artikel 2

Indien het op 23 juni 1998 door de Eerste Kamer aanvaarde voorstel van wet, houdende inwerkingtreding van en aanpassing van wetgeving aan de wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (Invoeringswet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen) (Kamerstukken II 1993/94, 23 429) tot wet wordt verheven en in werking treedt, treedt dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.

Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit register schuldsaneringsregeling.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Lasten en bevelen dat dit besluit en de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Tavarnelle, 15 juli 1998

Beatrix

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Uitgegeven de *zesde* augustus 1998

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

STB4405
ISSN 0920 - 2064
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1998

NOTA VAN TOELICHTING

Ingevolge artikel 294, eerste lid, aanhef, van de Faillissementswet (Fw) wordt bij elke rechtbank door de griffier een openbaar register gehouden, waarin voor iedere van toepassing verklaarde schuldsaneringsregeling afzonderlijk bepaalde gebeurtenissen worden ingeschreven. In het tweede lid van artikel 294 Fw is bepaald dat omtrent de vorm en inhoud van het register bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven. Het onderhavige besluit strekt daartoe.

Het register dient te worden ingericht volgens het bij dit besluit behorende model. Een vergelijkbaar model bestaat reeds voor de registers in faillissement en de surséance van betaling.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Model register schuldsanering

Naam van de schuldenaar:
beroep/bedrijf:
wonende/verblijvende:

Rechter-commissaris:
Bewindvoerder(s):
benoemd op:
adres bewindvoerder:

Beslissingen in eerste aanleg		Beslissingen in beroep	Besl. in cassatie
Beslissingen op verzoekschrift tot toepassing van de schuldsaneringsregeling			
1.	Verzoek tot toepassing afgewezen bij vonnis van:	1.	1.
2.	Voorlopige toepassing uitgesproken bij vonnis van:	2.	2.
3.	Na voorlopige toepassing definitieve toepassing afgewezen bij vonnis van:	3.	3.
4.	Definitieve toepassing uitgesproken bij vonnis van: – na voorlopige toepassing: ja/nee	4.	4.
De verificatievergadering/terechtzitting, bedoeld in artikel 352, lid 2, Fw			
5a.	Is er een verificatievergadering bepaald? ja/nee		
5b.	– Zo ja, op: – Zo nee, de terechtzitting, bedoeld in art. 352, lid 2, FW is bepaald op:		
6.	Tijdens de terechtzitting, bedoeld in art. 352 lid 2, Fw, is alsnog een verificatievergadering bepaald op:		
7.	Aanneming akkoord op:		
8.	Verwerping akkoord op:		
9.	Vaststelling akkoord door rechter-commissaris bij beschikking bedoeld in art. 332, lid 4, Fw van:		
10.	Homologatie akkoord bij beschikking van:	10.	10.
11.	Weigering homologatie bij beschikking van:	11.	11.
12.	Ontbinding akkoord met faillietverklaring bij vonnis van:	12.	12.
Het saneringsplan			
13.	Vaststelling saneringsplan bij vonnis van:	13.	13.
14.	Wijziging saneringsplan bij vonnis van:	14.	14.
Einde schuldsaneringsregeling			
geëindigd op: .....19..			
15.	Door het vervallen van de voorlopige toepassing ingevolge het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis, houdende afwijzing van de definitieve toepassing, van:	15.	15.
16.	Door het eindigen van de toepassing bedoeld in art. 312, lid 2, Fw ingevolge faillietverklaring bij uitspraak van:	16.	16.
17.	Door het vervallen van de toepassing ingevolge het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis bedoeld in art. 338, lid 4, Fw van:	17.	17.
18.	Door het vervallen van de toepassing ingevolge het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis als bedoeld in art. 350, lid 4, Fw van: – op voordracht RC/verzoek bewindvoerder verzoek schuldenaar/verzoek schuldeiser/ambsthalve – faillissement door het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis: ja/nee	18.	18.
19.	Door het eindigen van de toepassing, bedoeld in artikel 352, lid 3, Fw	19.	19.
20.	Door het verbindend worden van de slotuitdelingslijst bedoeld in art. 356, lid 2, Fw op:	20.	20.
Herleven van de toepassing van de schuldsaneringsregeling			
21.	Herleving van de toepassing als bedoeld in art. 312, lid 3, Fw ingevolge vernietiging faillissement bij uitspraak van:	21.	21.
Beslissing op grond van art. 354 Fw lid 1			
22.	vonnis van:	22.	22.

Beslissingen in eerste aanleg	Beslissingen in beroep	Besl. in cassatie
Beslissing op grond van art. 358a Fw		
23. vonnis van:	23.	23.
Overige gegevens:		
– summiere inhoud van het akkoord: – summiere inhoud van het saneringsplan: – summiere inhoud van de uitspraak genoemd onder 22: – summiere inhoud van de beslissing genoemd onder 23: – summiere inhoud van de verklaring, bedoeld in art. 352, lid 2, tweede zin, Fw – bedrag van de uitdelingen:		

Aantekeningen:

Bijlage XIV
Modelverslag faillissement rechtspersoon

de Rechtspraak

Openbaar faillissementsverslag rechtspersoon (ex art. 73a Fw.) Bijlage 1

Datum		Nummer	
Gegevens onderneming			
Faillissementsnummer			
Datum uitspraak			
Curator			
R-C			
Activiteiten onderneming			
Omzetgegevens			
Personeel gemiddeld aantal			
Saldo einde verslagperiode			
Verslagperiode			
Bestede uren in verslag periode			
Bestede uren Totaal			

1. Inventarisatie

1.1	Directie en organisatie	
1.2	Winst en verlies	
1.3	Balanstotaal	
1.4	Lopende procedures	
1.5	Verzekeringen	
1.6	Huur	
1.7	Oorzaak faillissement	

2. Personeel

2.1	Aantal ten tijde van faillissement	
2.2	Aantal in jaar voor faillissement	

	Gegevens onderneming	
	Faillissementsnummer	
2.3	Datum ontslagaanzegging	
2.4	Werkzaamheden	

3. Activa

Onroerende zaken

3.1	Beschrijving	
3.2	Verkoopopbrengst	
3.3	Hoogte hypotheek	
3.4	Boedelbijdrage	
3.5	Werkzaamheden	

Bedrijfsmiddelen

3.6	Beschrijving	
3.7	Verkoopopbrengst	
3.8	Boedelbijdrage	
3.9	Bodemvoorrecht fiscus	
3.10	Werkzaamheden	

Voorraden / onderhanden werk

3.11	Beschrijving	
3.12	Verkoopopbrengst	
3.13	Boedelbijdrage	
3.14	Werkzaamheden	

	Gegevens onderneming	
	Faillissementsnummer	

Andere activa

3.15	Beschrijving	
3.16	Verkoopopbrengst	
3.17	Werkzaamheden	

4. Debiteuren

4.1	Omvang debiteuren	
4.2	Opbrengst	
4.3	Boedelbijdrage	
4.4	Werkzaamheden	

5. Bank / Zekerheden

5.1	Vordering van bank(en)	
5.2	Leasecontracten	
5.3	Beschrijving zekerheden	
5.4	Separatistenpositie	
5.5	Boedelbijdragen	
5.6	Eigendomsvoorbehoud	
5.7	Retentierechten	
5.8	Reclamerechten	
5.9	Werkzaamheden	

	Gegevens onderneming	
	Faillissementsnummer	

6. Doorstart / voortzetten onderneming

Voortzetten

6.1	Exploitatie / zekerheden	
6.2	Financiële verslaglegging	
6.3	Werkzaamheden	

Doorstart

6.4	Beschrijving	
6.5	Verantwoording	
6.6	Opbrengst	
6.7	Boedelbijdrage	
6.8	Werkzaamheden	

7. Rechtmatigheid

7.1	Boekhoudplicht	
7.2	Depot jaarrekeningen	
7.3	Goedk. Verkl. Accountant	
7.4	Stortingsverpl. aandelen	
7.5	Onbehoorlijk bestuur	
7.6	Paulianeus handelen	
7.7	Werkzaamheden	

Gegevens onderneming	
Faillissementsnummer	

8. Crediteuren

8.1	Boedelvorderingen	
8.2	Pref. vord. van de fiscus	
8.3	Pref. vord. van het UWV	
8.4	Andere pref. crediteuren	
8.5	Aantal concurrente crediteuren	
8.6	Bedrag concurrente crediteuren	
8.7	Verwachte wijze van afwikkeling	
8.8	Werkzaamheden	

9. Procedures

9.1	Naam wederpartij(en)	
9.2	Aard procedure	
9.3	Stand procedure	
9.4	Werkzaamheden	

10. Overig

10.1	Termijn afwikkeling faillissement	
10.2	Plan van aanpak	
10.3	Indiening volgend verslag	
10.4	Werkzaamheden	

Bijlage XV
Besluit ex artikel 19 Faillissementswet

Besluit ex artikel 19 Faillissementswet
Geraadpleegd op 10-12-2024.
Geldend van 17-07-1896 t/m heden

Besluit van 17 juni 1896, houdende voorschriften ter uitvoering van artikel 19 der Faillissementswet

In naam van Hare Majesteit WILHELMINA, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Wij EMMA, Koningin-Weduwe, Regentes van het Koninkrijk,

Op de voordracht van den Minister van Justitie van den 22 April 1896, n°. 127, 1e afdeeling;

Gelet op artikel 19 der Faillissementswet;

Den Raad van State gehoord (advies van den 19 Mei 1896, n°. 12);

Gezien het nader rapport van den Minister van Justitie van den 11 Juni 1896, n°. 134, 1e afdeeling;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

[1.] Het register bedoeld in artikel 19 der Faillissementswet wordt ingericht volgens het bij dit besluit behoorende model.

[2.] Alle inschrijvingen in het register worden door den griffier onderteekend.

Artikel 2

Het register wordt kosteloos van wege het Rijk verstrekt.

De Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan den Raad van State.

Soestdijk, den 17den Juni 1896
EMMA.

De Minister van Justitie,
VAN DER KAAY.

Uitgegeven den zeven en twintigsten Juni 1896.

De Minister van Justitie,
VAN DER KAAY.

Model

REGISTER bedoeld in art. 19 der Faillissementswet.

	Jaar en volgnummer gedurende den loop van elk jaar.	1.
	Dag van de rechterlijke uitspraak houdende faillietverklaring.	2.
	Rechtscollege dat de faillietverklaring heeft uitgesproken.	3.
	Naam, woonplaats of kantoor en beroep van den gefailleerde en, in geval eene vennootschap onder eene firma is failliet verklaard , van elk der hoofdelijk voor het geheel verbonden vennooten.	4.
	Naam van den rechter-commissaris.	5.
	Naam en woomplaats of kantoor van den curator. (*a*)m	6.
	Naam , beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der voorloopige commissie uit de schuldeischers.	7.
	Naam , beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der definitieve commissie uit de schuldeischers.	8.
	Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak houdende opheffing van de faillietverklaring ten gevolge van verzet , hooger beroep of cassatie.	9.
	Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak waarbij de homologratie van een akkoord is toegestaan.	10.
	Summiere inhoud van het akkoord	11.
	Dag van de rechterlijke uitspraak houdende ontbinding van het akkoord.	12.
	Naam van den rechter-commissaris; naam , woonplaats of kantoor van den curator; naam , beroep en woonplaats of kantoor van ieder lid der commissie uit de schuldeischers in het heropend faillissement. (*a*)	13.
	Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak waarbij de ontbinding van het akkoord is vernietigd.	14.
	Bedrag van de uitdeelingen bij vereffening.	15.
	Dag van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak houdende opheffing van het faillisement naar aanleiding van artikel 16 der Faillissementswet.	16.
	Dag van het vonnis waarbij rehabilitatie is toegestaan.	17.
	Opmerkingen.	18.
	Jaar en volgnummer gedurende den loop van elk jaar.	19.

(*a*) In deze kolom ook te vermelden den naam enz. van ieder der ingevolge art. 73 der Faillissementswet toegevoegde medecurators, en zoo de bij het vonnis van faillietverklaring benoemde curator is ontslagen, den naam enz. van den hem vervangenden curator, een en ander met opgave van de dagteekening der beschikking.

Bijlage XVI

Lijst met publicaties en publicatiecodes

Omwille van de leesbaarheid is het aangeleverde Excel-sheet opgeknipt en wordt de sheet steeds per 2 tot 11 kolommen verspreid over drie pagina's weergegeven.

Soort	Nummer
Faillissement	1100
Faillissement	1101
Faillissement	1102
Faillissement	1200
Faillissement	1201
Faillissement	1202
Faillissement	1300
Faillissement	1301
Faillissement	1302
Faillissement	1303
Faillissement	1304
Faillissement	1305
Faillissement	1306
Faillissement	1307
Faillissement	1308
Faillissement	1309
Faillissement	1310
Faillissement	1311
Faillissement	1312
Faillissement	1313
Faillissement	1314
Faillissement	1315
Faillissement	1316
Faillissement	1317
Faillissement	1318
Faillissement	1319
Faillissement	1320
Faillissement	1322
Faillissement	1323
Faillissement	1324
Faillissement	1325
Faillissement	1326
Faillissement	1328
Faillissement	1329
Faillissement	1330
Faillissement	1331
Faillissement	1332
Faillissement	1333

Faillissement	1334
Faillissement	1335
Faillissement	1336
Faillissement	1337
Schuldsanering	2100
Schuldsanering	2101
Schuldsanering	2102
Schuldsanering	2200
Schuldsanering	2201
Schuldsanering	2202
Schuldsanering	2300
Schuldsanering	2301
Schuldsanering	2302
Schuldsanering	2303
Schuldsanering	2304
Schuldsanering	2305
Schuldsanering	2306
Schuldsanering	2307
Schuldsanering	2308
Schuldsanering	2309
Schuldsanering	2310
Schuldsanering	2311
Schuldsanering	2312
Schuldsanering	2313
Schuldsanering	2314
Schuldsanering	2315
Schuldsanering	2316
Schuldsanering	2317
Schuldsanering	2318
Schuldsanering	2319
Schuldsanering	2320
Schuldsanering	2321
Schuldsanering	2322
Schuldsanering	2323
Schuldsanering	2324
Schuldsanering	2325
Schuldsanering	2326
Schuldsanering	2327
Schuldsanering	2328
Schuldsanering	2329
Schuldsanering	2330
Schuldsanering	2331
Schuldsanering	2332
Schuldsanering	2333
Schuldsanering	2334
Schuldsanering	2335
Schuldsanering	2336
Schuldsanering	2337

Schuldsanering	2338
Schuldsanering	2339
Schuldsanering	2340
Schuldsanering	2341
Schuldsanering	2342
Schuldsanering	2343
Schuldsanering	2344
Schuldsanering	2345
Schuldsanering	2346
Schuldsanering	2347
Schuldsanering	2348
Schuldsanering	2349
Schuldsanering	2350
Schuldsanering	2351
Schuldsanering	2352
Schuldsanering	2353
Schuldsanering	2354
Schuldsanering	2355
Schuldsanering	2356
Schuldsanering	2357
Schuldsanering	2358
Schuldsanering	2899
Surseance	3100
Surseance	3101
Surseance	3102
Surseance	3200
Surseance	3201
Surseance	3202
Surseance	3300
Surseance	3301
Surseance	3302
Surseance	3303
Surseance	3304
Surseance	3305
Surseance	3306
Surseance	3307
Surseance	3308
Surseance	3309
Surseance	3310
Surseance	3311
Surseance	3313
Surseance	3314
Surseance	3315
Surseance	3316

Omschrijving	Startpublicatie
uitspraak faillissement in hoger beroep op [datum handeling]	N
faillissement van rechtswege door tussentijdse beëindiging schuldsanering in hoger beroep	J
vernietiging faillissement in hoger beroep op [datum handeling]	N
uitspraak faillissement in cassatie op [datum handeling]	J
faillissement van rechtswege door tussentijdse beëindiging schuldsanering in cassatie op [d	J
vernietiging faillissement in cassatie op [datum handeling]	N
uitspraak faillissement op [datum handeling]	J
uitspraak faillissement door tussentijdse beëindiging schuldsanering op [datum]	J
uitspraak faillissement tijdens schuldsanering op [datum]	J
uitspraak faillissement door ontbinding akkoord in schuldsanering op [datum]	J
heropening faillissement door ontbinding akkoord in faillissement op [datum]	N
uitspraak faillissement door ontbinding akkoord in surseance op [datum]	J
uitspraak faillissement na beëindiging surseance op [datum]	J
vervanging [curator/bewindvoerder] [naam oude cbv] door [naam nieuwe cbv]	N
vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement	N
verificatievergadering op [datum handeling] om [tijdstip]	N
verificatievergadering en akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijdstip]	N
vergadering van schuldeisers op [datum handeling] om [tijdstip]	N
neerlegging tussentijdse uitdelingslijst vanaf [datum variabel]	N
neerlegging slotuitdelingslijst vanaf [datum variabel] normaal	N
neerlegging slotuitdelingslijst vanaf [datum variabel] vereenvoudigd	N
vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement en neerlegging slotuitdelingslijst vanaf [da	N
opheffing faillissement wegens gebrek aan baten op [datum handeling]	N
einde faillissement door verbindende uitdelingslijst op [datum handeling]	N
einde faillissement door goedkeuring akkoord op [datum handeling]	N
einde faillissement door verbindende uitdelingslijst na verzet op [datum handeling]	N
vernietiging faillissement na verzet op [datum handeling]	N
indiening verzoek tot rehabilitatie door mr. [naam, adres, woonplaats procureur]	N
rectificatie	N
einde faillissement door voldoen van alle schulden op [datum handeling]	N
pro forma verificatievergadering op [datum handeling] om [tijd]	N
pro forma verificatievergadering en akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijd]	N
vervanging rechtercommissaris [naam RC oud]	N
Faillissement overgedragen van rechtbank: [rechtbank]. Uitgesproken op [datum]	J
aanvullende postblokkade [verlengen blokkade] op [datum handeling]	N
adreswijziging [blokkade intrekken, nieuwe blokkade opleggen]	N
tussentijdse intrekking postblokkade [blokkade beëindigen]	N
faillissement omgezet in schuldsanering op [datum]	N

Faillissement overgedragen aan rechtbank: [rechtbank] op [datum]	N
overig	N
faillissement onterecht ingevoerd op [datum]	N
Beeindiging [naam curator]	N
uitspraak schuldsanering in hoger beroep op [datum handeling]	J
omzetting faillissement in schuldsanering in hoger beroep op [datum handeling]	J
herleving schuldsanering door vernietiging faillissement in hoger beroep op [datum handelin	J
uitspraak schuldsanering in cassatie op [datum handeling]	J
omzetting faillissement in schuldsanering in cassatie op [datum handeling]	J
herleving schuldsanering door vernietiging faillissement in cassatie op [datum handeling]	J
rectificatie	N
uitspraak schuldsanering op [datum handeling]	J
uitspraak schuldsanering op [datum uitspraak] en verificatievergadering op [datum handelin	J
uitspraak schuldsanering op [datum uitspraak] verificatievergadering met akkoordbehandeli	J
omzetting faillissement in schuldsanering op [datum uitspraak]	J
uitspraak schuldsanering na vernietiging faillissement door verzet op [datum uitspraak]	J
omzetting voorlopige surseance in schuldsanering op [datum uitspraak]	J
uitspraak voorlopige schuldsanering op [datum uitspraak]	N
omzetting voorlopige schuldsanering in definitieve op [datum handeling]	N
vervanging [curator/bewindvoerder] [naam oude cbv] door [naam nieuwe cbv]	N
verificatievergadering op [datum handeling] om [tijdstip]	N
verificatievergadering en akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijdstip]	N
verificatievergadering, saneringsplan en akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijds	N
voortzetting verificatievergadering, saneringsplan en akkoordbehandeling op [datum handeli	N
verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan op [datum handeling] om [tijdstip]	N
verificatievergadering en zitting beëindiging op [datum handeling] om [tijdstip]	N
verificatievergadering en zitting beëindiging op [datum handeling] om [tijdstip] neerlegging s	N
verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan en beëindiging op [datum handeling]	N
verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan en beëindiging op [datum handeling]	N
akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijdstip]	N
behandeling wijziging saneringsplan op [datum handeling] om [tijdstip]	N
beëindigingszitting op [datum handeling] om [tijdstip]	N
beëindigingszitting en wijziging saneringsplan op [datum handeling] om [tijdstip]	N
beëindigingszitting op [datum handeling] om [tijdstip] neerlegging slotuitdelingslijst vanaf [d	N
beëindigingszitting en wijziging saneringsplan op [datum handeling] om [tijdstip] neerlegging	N
vergadering van schuldeisers op [datum handeling] om [tijdstip]	N
neerlegging tussentijdse uitdelingslijst vanaf [datum variabel]	N
neerlegging slotuitdelingslijst vanaf [datum variabel]	N
einde schuldsanering door voldoen van alle schulden op [datum handeling]	N
einde schuldsanering door hervatting betalingen op [datum handeling]	N
einde schuldsanering door goedkeuring akkoord op [datum handeling]	N
einde schuldsanering met uitdeling en met schone lei op [datum handeling]	N
einde schuldsanering zonder uitdeling en met schone lei op [datum handeling]	N
einde schuldsanering met uitdeling en zonder schone lei op [datum handeling]	N
einde schuldsanering zonder uitdeling en zonder schone lei op [datum handeling]	N
einde schuldsanering door afwijzing definitieve schuldsanering op [datum handeling]	N
ontneming schone lei in schuldsanering op [datum handeling]	N
vernietiging faillissement na verzet met herleving schuldsanering op [datum]	N

uitspraak schuldsanering op [datum uitspraak] en pro forma verificatievergadering op [datur	N
uitspraak schuldsanering op [datum uitspraak] en pro forma verificatievergadering met akko	N
pro forma verificatievergadering op [datum handeling] om [tijd]	N
pro forma verificatievergadering en akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijd]	N
pro forma verificatievergadering, saneringsplan en akkoordbehandeling op [datum handelin	N
pro forma verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan op [datum handeling] om	N
pro forma verificatievergadering en zitting beëindiging op [datum handeling] om [tijd]	N
pro forma verificatievergadering en zitting beëindiging op [datum uitspraak] om [tijd] neerle	N
pro forma verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan en beëindiging op [datum	N
pro forma verificatievergadering en zitting wijziging saneringsplan en beëindiging op [datum	N
aflegging rekening en verantwoording door de bewindvoerder	N
vervanging rechtercommissaris [naam RC oud]	N
Schuldsanering overgedragen van rechtbank: [rechtbank]. Uitgesproken op [datum]	J
aanvullende postblokkade [verlengen blokkade] op [datum handeling]	N
adreswijziging [blokkade intrekken, nieuwe blokkade opleggen]	N
tussentijdse intrekking postblokkade [blokkade beëindigen]	N
tussentijdse beëindiging schuldsanering met faillietverklaring op [datum]	N
Schuldsanering overgedragen aan rechtbank: [rechtbank] op [datum]	N
schuldsanering onterecht ingevoerd op [datum]	N
Einde schuldsanering met nihil uitdeling en met schone lei op [datum handeling]	N
Einde schuldsanering met nihil uitdeling en zonder schone lei op [datum handeling]	N
Deze schuldsanering is volgens onze administratie voor 2005 beëindigd, en daarom niet in he	NVT
verlening definitieve surseance in hoger beroep op [datum handeling]	J
behandeling hoger beroep tegen afwijzing definitieve surseance op [datum handeling] om [t	N
behandeling hoger beroep tegen toewijzing definitieve surseance op [datum handeling] om [	N
verlening definitieve surseance in cassatie op [datum handeling]	N
behandeling cassatieberoep bij de hoge raad tegen afwijzing definitieve surseance op [datun	J
behandeling cassatieberoep tegen toewijzing definitieve surseance op [datum handeling] om	N
verlening voorlopige surseance op [datum uitspraak] crediteurenvergadering op [datum uits	J
verlening voorlopige surseance op [datum uitspraak] crediteurenvergadering met akkoordbe	J
verlening definitieve surseance bij beschikking van [datum handeling] met ingang van [datun	J
verlenging termijn van surseance bij beschikking van [datum handeling] met ingang van [dat	J
vervanging [curator/bewindvoerder] [naam oude cbv] door [naam nieuwe cbv]	N
behandeling verlenging termijn surseance op [datum handeling] om [tijdstip]	N
crediteurenvergadering met akkoordbehandeling op [datum handeling] om [tijdstip]	N
einde surseance op [datum handeling]	N
einde surseance wegens verlopen van de termijn op [datum handeling]	N
einde surseance door goedkeuring akkoord op [datum handeling]	N
rectificatie	N
vervanging rechtercommissaris [naam RC oud]	N
beëindiging door omzetting in faillissement op [datum]	N
Surseance overgedragen aan rechtbank: [rechtbank] op [datum]	N
surseance onterecht ingevoerd op [datum]	N
Surseance overgedragen van rechtbank: [rechtbank]. Uitgesproken op [datum]	J

Eindpublicatie	Negeren voor heropening	Heropent beëindigde insolventie	Type	Status
N	N	NVT	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	N	J	0	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	J	N	7	In gebruik
N	N	J	6	Nieuw per 1 feb 2024
N	J	N	X	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
N	J	N	X	In gebruik
J	NVT	NVT	1	In gebruik

J	NVT	NVT	6	Gewijzigd per 1 feb 2024
N	N	J	6	In gebruik
J	NVT	NVT	1	Nieuw per 1 feb 2024
N	J	N		Nieuw
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	Vervallen
N	N	J	4	Vervallen
N	J	N	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	5	Vervallen
J	NVT	NVT	6	In gebruik
N	N	J	1	In gebruik

N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	4	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	Vervallen
N	N	J	6	Vervallen
N	J	N	4	In gebruik
N	J	N	7	In gebruik
N	N	J	6	Nieuw per 1 feb 2024
N	J	N	X	In gebruik
N	J	N	X	In gebruik
N	J	N	X	In gebruik
J	NVT	NVT	5	In gebruik
J	NVT	NVT	6	Gewijzigd per 1 feb 2024
J	NVT	NVT	5	Nieuw per 1 feb 2024
J	NVT	NVT		Nieuw
J	NVT	NVT		Nieuw
NVT	NVT	NVT		?
N	N	J	2	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	2	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	2	In gebruik
N	N	J	2	In gebruik
N	N	J	2	In gebruik
N	N	J	2	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
N	N	J	6	In gebruik
J	NVT	NVT	3	In gebruik
J	NVT	NVT	3	In gebruik
J	NVT	NVT	3	In gebruik
N	J	N	6	In gebruik
N	J	N	7	In gebruik
J	NVT	NVT	3	In gebruik
J	NVT	NVT	6	Gewijzigd per 1 feb 2024
J	NVT	NVT	3	Nieuw per 1 feb 2024
N	NVT	NVT	6	Nieuw per 1 feb 2024

Belastingdienst	CBS	CJIB? -> geen FTP	SNG	PostNL	BsGW	WSNP? -> Geen FTP	Justis -> Geen FTP	Staatscourant (KOOP)	Bekendmakingen	Rechtspraak.nl
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	N	N	J
J	J	J	J	N	N	N	J	N	N	J
J	J	N	J	N	N	N	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	N	N	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
N	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	N	N	J	N	N	N	J	N	N	J
N	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	N	J	N	J	N	N	J	N	N	N
J	J	J	N	J	N	N	J	J	J	N
J	N	J	N	J	N	N	J	N	N	N
J	J	J	J	J	N	N	J	J	J	J

J	J	J	J	J	N	N	J	J	J	J
N	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	N	J	J	J	J
J	N		J	J	J		J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
J	N	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	N	N	J	N	N	J	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	N	J	N	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J

J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	J	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	J	J	N	N	J
J	N	N	J	N	N	J	J	N	N	J
N	N	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	N	J	N	J	N	N	J	N	N	N
J	N	J	N	J	N	N	J	J	J	N
J	N	J	N	J	N	N	J	N	N	N
J	J	J	J	J	N	J	J	J	J	J
J	J	J	J	J	N	J	J	J	J	J
J	N	J	J	J	J	J	J	J	J	J
J	N		J	J	J		J	J	J	J
J	N		J	J	J		J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	N	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	N	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	N	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	J	N	J	J	J	J
J	N	N	J	N	N	N	J	N	N	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	J	J	J	N	N	N	J	J	J	J
J	N	J	J	N	J	N	J	J	J	J
N	N	J	J	N	J	N	J	J	J	J

De toelichting op het gebruik van deze tabel is op te vragen bij de auteurs.

Bijlage XVII

Formulieren nevenbetrekkingen NERO rechters (A) en plaatsvervangers (B)

de Rechtspraak

Formulier nevenbetrekkingen A (art. 44, 44a Wrra)

Rechterlijke ambtenaren, rechters in opleiding en raio's.

Let op: per nevenbetrekking een formulier invullen

Naam en voorletters _____ Geboortedatum _____

Functie _____

Afdeling/team _____

Arbeidsduur per week _____

Ondergetekende verklaart hierbij dat hij/zij

☐ Een nevenbetrekking vervult of wil gaan vervullen

☐ Een nevenbetrekking beëindigt; alleen a en e invullen

☐ De opgave met betrekking tot een reeds bestaande nevenbetrekking wil wijzigen

☐ Geen nevenbetrekking(en) vervult

Opgave van de nevenbetrekking die u vervult of wilt gaan vervullen

a) Korte omschrijving van de nevenbetrekking _____

Soort bedrijf/instantie _____

b) **Naam bedrijf/ instantie** _____

c) Plaats waar de nevenbetrekking wordt vervuld _____

Eventueel vestigingsplaats van bedrijf/instantie

d) Ontvangt u voor deze nevenbetrekking een vergoeding/ bezoldiging? ☐ Ja ☐ Nee

e) Ingangsdatum nevenbetrekking _____ Einddatum nevenbetrekking _____

f) Omvang van de nevenbetrekking _____

In hele uren (gemiddeld) per maand (niet openbaar)

g) Hoogte van de vergoeding/bezoldiging per jaar (niet openbaar)

☐ Niet van toepassing ☐ € 5.000,00 - € 10.000,00

☐ Minder dan € 1.000,00 ☐ Meer dan € 10.000,00

☐ € 1.000,00 - € 5.000,00

Hoofdfunctie(s) buiten de Rechtspraak gedurende de laatste zes jaren voorafgaand aan de eerste rechterlijke benoeming

Functienaam _____ Bedrijf/Instantie _____

Plaats _____ Ingangsdatum _____

Einddatum _____

S.v.p. ondertekenen op pagina 2

022019-LDCR-ALG

Ondertekening

Functienaam _____ Bedrijf/Instantie _____

Plaats _____ Ingangsdatum _____

Einddatum _____

Datum _____ Plaats _____

Handtekening _____

Na goedkeuring door de president worden de gegevens onder a t/m e opgenomen in het openbare nevenbetrekkingenregister op www.rechtspraak.nl. De gegevens omtrent de hiervoor vermelde hoofdfunctie(s) buiten de Rechtspraak worden eveneens in het openbare nevenbetrekkingenregister opgenomen.

Op verzoek van de rechterlijk ambtenaar kan de president besluiten de gegevens onder b en c niet of niet volledig op te nemen in het openbare nevenbetrekkingenregister.

In te vullen door de president

☐ Niet akkoord met nevenbetrekking; separaat besluit opmaken

☐ Akkoord met nevenbetrekking

☐ Akkoord, met inachtneming van de volgende nadere afspraken met betrekking tot de wijze waarop de nevenbetrekking wordt vervuld in relatie tot de functievervulling bij het gerecht en eventuele inkomsten en verlof:

_____

_____

_____

☐ Gegevens onder b

☐ Niet opnemen openbaar register ☐ Beperkt opnemen in het openbare register, reden:

_____

_____

_____

☐ Gegevens onder c

☐ Niet opnemen openbaar register ☐ Beperkt opnemen in het openbare register, reden:

_____

_____

_____

Ondertekening

Naam president _____

Plaats _____

Datum _____ Handtekening president _____

In te vullen door de verwerker

Verwerking in NERO

Naam _____

Functie _____

Datum _____

Na verwerking in Nero toevoegen in persoonsdossier

2 van 2

022019-LDCR-ALG

de Rechtspraak

Formulier nevenbetrekkingen B (art. 44, 44a Wrra)

Rechters- en raadsheren-plaatsvervangers en (plaatsvervangende) deskundige leden van de bijzondere kamers

Let op! Per nevenbetrekking een formulier invullen

Naam en voorletters _____ Geboortedatum _____

Ondergetekende verklaart hierbij dat hij/zij

- ☐ een nevenbetrekking vervult of wil gaan vervullen
- ☐ een nevenbetrekking beëindigt
- ☐ de opgave met betrekking tot een reeds bestaande nevenbetrekking wil wijzigen
- ☐ geen nevenbetrekkingen vervult
- ☐ een andere hoofdbetrekking vervult of gaat vervullen

Functie binnen de Rechtspraak

- ☐ rechter-plaatsvervanger, rechtbank

Maak uw keuze

- ☐ raadsheer-plaatsvervanger, gerechtshof

Maak uw keuze ☐ CRvB ☐ CBb

- ☐ (plv.) lid/raad van de pachtkamer, rechtbank

Maak uw keuze

- ☐ (plv.) lid/raad van de pachtkamer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
- ☐ lid militaire kamer, rechtbank Den Haag
- ☐ lid militaire strafkamer, rechtbank Gelderland
- ☐ (plv.) lid kamer voor het kwekersrecht, rechtbank Den Haag
- ☐ lid militaire kamer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
- ☐ (plv.) lid Ondernemingskamer, gerechtshof Amsterdam
- ☐ (plv.) lid/raad Bijzondere (Penitentiaire) kamer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
- ☐ (plv.) lid kamer voor het kwekersrecht, gerechtshof Den Haag

Huidige hoofdfunctie buiten de Rechtspraak

(Eventuele nieuwe hoofdfunctie buiten de Rechtspraak)

Functie _____

Bedrijf/instantie _____

Plaats _____

Ingangsdatum _____

Opgave van de nevenbetrekking die u vervult of wilt gaan vervullen

Korte omschrijving _____

_____

Soort bedrijf/instantie _____

Naam bedrijf/instantie _____

Plaats nevenbetrekking _____

De president kan besluiten de gegevens niet of niet volledig op te nemen in het openbare nevenbetrekkingenregister.

102018-LDCR-ALG

Formulier nevenbetrekkingen B

Rechters- en raadsheren-plaatsvervangers en (plaatsvervangende) leden van de deskundige kamers

Nevenbetrekking

Ingangsdatum _____ Einddatum _____

Omvang _____

In hele uren (gemiddeld) per maand (niet openbaar)

Ontvangt u voor deze nevenbetrekking een vergoeding/bezoldiging?

☐ ja ☐ Nee

Hoogte van de vergoeding/bezoldiging per jaar (niet openbaar)

☐ niet van toepassing
☐ minder dan € 1.000,00
☐ € 1.000,00 - € 5.000,00
☐ € 5.000,00 - € 10.000,00
☐ meer dan € 10.000,00

Opgave van voorgaande hoofdbetrekking(en) tot 6 jaar voor benoeming

Functie _____

Bedrijf/instantie _____

Plaats _____

Ingangsdatum _____ Einddatum _____

Ondertekening

Plaats _____

Datum _____

Naam _____

Handtekening _____

Na goedkeuring door de president worden de gegevens onder a t/m e opgenomen in het openbare nevenbetrekkingen-register op www.rechtspraak.nl. De hiervoor vermelde gegevens omtrent uw hoofdfunctie(s) buiten de Rechtspraak worden eveneens in het openbare nevenbetrekkingenregister opgenomen.

102018-LDCR-ALG

In te vullen door de president

☐ Niet akkoord met nevenbetrekking; seperaat besluit opmaken
☐ Akkoord met nevenbetrekking
☐ Akkoord, met inachtneming van de volgende nadere afspraken met betrekking tot de wijze waarop de nevenbetrekking wordt vervuld in relatie tot de functievervulling bij het gerecht en eventuele inkomsten

Gegevens onder b
☐ niet opnemen in het openbare register ☐ beperkt opnemen in het openbare register
Reden wel of niet opnemen in het openbaar register

Gegevens onder c
☐ niet opnemen in het openbare register ☐ beperkt opnemen in het openbare register
Reden wel of niet opnemen in het openbaar register

Ondertekening president

Plaats
Datum
Naam

Handtekening

In te vullen door de verwerker

Verwerking in NERO

Naam
Functie
Datum

Na verwerking in Nero toevoegen in persoonsdossier

Bijlage XVIII
Screenshot 'Justis publiceert lijst vergunninghouders Wpbr'

Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Home Producten Nieuws Over Justis Documenten Zoek

Home › Nieuws

Justis publiceert lijst vergunninghouders Wpbr

Nieuwsbericht | 2-5-2018 | 11:52

Screeningsautoriteit Justis verleent vergunningen in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). Vanuit de samenleving ontvangt Justis regelmatig de vraag welke organisaties over een geldige Wpbr vergunning beschikken. Om de toegang tot deze openbare informatie te vergemakkelijken én optimale transparantie te bieden, publiceert Justis vanaf april 2018 periodiek een actuele lijst met alle Wpbr vergunninghouders.

Lijst vergunninghouders Wpbr | 3 april 2018
Pdf document | 1633 kB
Webpagina | 4-5-2018

Wat is de Wpbr?

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus stelt een aantal beroepseisen ter waarborging van de kwaliteit (bekwaamheid en betrouwbaarheid) van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in Nederland. De Wpbr bepaalt onder meer dat een vergunning vereist is voor organisaties die beveiligingswerkzaamheden of recherchewerkzaamheden (willen) uitvoeren. Justis neemt aanvragen voor vergunningen in behandeling en verstrekt deze aan organisaties die aan de eisen van de wet- en regelgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus voldoen. Als er een overtreding van de wet- en regelgeving wordt geconstateerd door de toezichthouder (de politie), dan kan Justis hierop haar sancties-instrumentarium inzetten: de overtreder waarschuwen, een bestuurlijke boete opleggen of diens vergunning intrekken.

Lijst Wpbr vergunninghouders

De bovenstaande lijst biedt een totaaloverzicht van alle bedrijven die op 3 april over een geldige Wpbr vergunning beschikken. Het document is met name interessant voor brancheverenigingen en mensen/organisaties die overwegen een beveiligingsorganisatie in te schakelen, maar eerst willen weten of deze een geldige vergunning heeft. De lijst zal ieder kwartaal worden geactualiseerd.

Service
Privacy
Klachtenprocedure
Servicegarantie
Help

Over deze site
Cookies
Rss
Drempelvrij

Contact & adres
Telefonisch contact Justis
Post- en bezoekadres Justis
Routebeschrijving
Sitemap

Bijlage XIX
Cv's onderzoekers

Anna Berlee is in 2021 benoemd als hoogleraar Gegevensbescherming en Privacyrecht aan de Open Universiteit. Daarvoor was zij werkzaam bij de afdeling Wetgevingsadvisering en normuitleg bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ze is in 2018 gepromoveerd op een rechtsvergelijkende studie naar de verenigbaarheid van de openbaarheid van persoonsgegevens in de openbare registers voor registergoederen en het gegevensbeschermingsrecht in Nederland, Duitsland en Engeland & Wales. Sinds haar promotie heeft ze verschillende publicaties en presentaties op haar naam staan die gaan over de verenigbaarheid van verschillende (andere) openbare registers en de vigerende regels van het gegevensbeschermingsrecht. In haar oratie 'Openbare persoonsgegevens' riep ze op tot een integrale datavisie openbare registers en beschreef ze het kader aan de hand waarvan deze volgens haar getoetst zou moeten worden. Zij heeft hoofdstuk 1 samen met Sien Devriendt geschreven, en heeft daarnaast hoofdstukken 2, 3, 13, 15 (samen met Fabian van den Broek) en 16 geschreven.

Fabian van den Broek is universitair docent informatica aan de Open Universiteit. Ook is hij als gastonderzoeker verbonden aan iHub (interdisciplinary research hub on Digitalization and Society) en de Digital Security groep, beide van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op allerlei technische authenticatie- en privacyvraagstukken die vaak samenkomen in het gebruik van Privacy Enhancing Technologies (PETs). Hij heeft gewerkt in succesvolle onderzoeksprojecten naar Attribute-Based Credentials (ABC's) en het privacyvriendelijk delen van energiegebruik in smart grids. Hij heeft samen met Anna Berlee hoofdstuk 15 geschreven en alle kwalitatieve antwoorden bekeken waarbij ook werd gerefereerd aan de privacybeschermende maatregelen die zijn genomen. Op basis daarvan zijn onder meer aanvullende vragen gesteld.

Sien Devriendt is universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit. Zij verdedigde haar proefschrift *Inhoud geven aan levensbeschouwelijke diversiteit via Vlaams officieel onderwijs: van theorie naar praktijk* in 2022 aan de Universiteit Gent. Devriendt heeft in het bovengenoemd promotieonderzoek expertise opgebouwd in de integratie van sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden in juridisch onderzoek, inclusief ervaring met veldonderzoek (gebaseerd op een meervoudige gevalstudie met observaties en semigestructureerde interviews in de betrokken scholen) in Gent. Haar publicaties situeren zich voornamelijk in die hoek, en handelen dus onder meer over (openbaar) onderwijs. Zij adviseert eveneens overheden over dit thema. Haar onderzoeksbelangstelling gaat ook uit naar privacy en gegevensbescherming. Devriendt is medeauteur van het hoofdstuk 'Big data voor een veilige stad', in: *De veilige stad: (Over) de grenzen van handhaving* (Boom uitgevers,

2024). Zij heeft samen met Anna Berlee hoofdstuk 1 geschreven en heeft daarnaast hoofdstuk 11 en Bijlage I geschreven.

Laura Drechsler is universitair docent data law aan de KU Leuven en universitair docent gegevensbescherming en privacyrecht aan de Open Universiteit. Daarnaast is ze verbonden aan het Rijksarchief van België. In haar onderzoek concentreert zij zich vooral op de bescherming van data, inclusief persoonsgegevens, in de context van openbare dataruimtes zoals een archief van overheidsdocumenten. Zij heeft waardevolle feedback geleverd op hoofdstukken 2, 15 en 16. Samen met Anna Berlee en René Mahieu heeft zij steeds aan de auteur van ieder hoofdstuk dat een register toetst een voorstel voor de uitkomst gedaan inzake de verenigbaarheid van het register met het gegevensbeschermingsrecht dat vervolgens is besproken met de auteur.

René Mahieu is universitair docent gegevensbescherming en privacyrecht aan de Open Universiteit. Dr. Mahieu werkte als senior adviseur bij de Nederlandse autoriteit voor gegevensbescherming. Hij heeft zijn proefschrift geschreven en veel gepubliceerd over het recht op inzage van persoonsgegevens. Zijn huidige onderzoek richt zich voornamelijk op vragen rond effectieve handhaving van gegevensbeschermingswetgeving door nationale toezichthoudende autoriteiten. Hij heeft waardevolle feedback geleverd op hoofdstukken 2, 15 en 16. Samen met Anna Berlee en Laura Drechsler heeft hij steeds aan de auteur van ieder hoofdstuk dat een register toetst een voorstel voor de uitkomst gedaan inzake de verenigbaarheid van het register met het gegevensbeschermingsrecht dat vervolgens is besproken met de auteur.

Mirella Peereboom-van Drunick is docent personen-, familie- en erfrecht aan de Open Universiteit en docent/onderzoeker privaatrecht aan de Universiteit van Amsterdam en is gespecialiseerd in het personen- en familierecht, met een bijzondere interesse in het familievermogensrecht. Zij schrijft een proefschrift over contracten in het familierecht. Mirella is daarnaast raadsheer-plaatsvervanger bij de familiekamer van het gerechtshof 's-Hertogenbosch en heeft tot 1 januari 2023 deel uitgemaakt van de redactie van Estate Planner Digitaal (EPD). Zij heeft materiaal aangeleverd aan de auteur voor de hoofdstukken 9 en 10 en ook enkele interviews afgenomen.

Michele Reumers is universitair hoofddocent privaatrecht Open Universiteit. Haar onderzoek focust op het grensgebied van het ondernemings- en insolventierecht. Zij promoveerde in 2007 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift 'Samengevoegde afwikkeling van faillissementen'. Haar recente onderzoek ziet met name op herstructurerende ondernemingen. Zij is redactielid van het *Tijdschrift voor curatoren* en van *Herstructurering en recovery online* (*HERO*). Tevens is zij redactiesecretaris van het *European Journal of Commercial Contract Law*. Zij heeft de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 geschreven.

Nathalie Schnabl is universitair docent bij de sectie Staatsrecht en Encyclopedie (vakgroep Publiekrecht) waar zij onderzoek verricht naar de sociale dimensie van de rechtsstaat. Zij is daarnaast redactielid van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*. In haar promotieonderzoek onderzocht Schnabl welke sociale factoren het individuen mogelijk of moeilijk maken om toegang te krijgen tot de rechtsstaat. Ze benadrukte dat cultureel kapitaal (kennis en vaardigheden), sociaal kapitaal (netwerken) en economisch kapitaal (financiële middelen) essentieel zijn voor toegang tot de rechtsstaat. Zij heeft hoofdstukken 9 en 10 geschreven.

Derk Venema is universitair docent rechtswetenschappen bij de Open Universiteit. Daarnaast is hij voorzitter van de Stichting Onderzoek 'Bijzondere Rechtspleging' en docent beroepsethiek in de rechtersopleiding bij SSR (sinds 2011). In 2007 promoveerde hij op het proefschrift *Rechters in oorlogstijd*. Ook schreef hij samen met Corjo Jansen het boek *De Hoge Raad en de Tweede Wereldoorlog* (2012). Zijn onderzoeksinteresses zijn breed, maar relevant voor dit project zijn onder meer zijn werkzaamheden op het gebied van rechtspleging tijdens de nazi-bezetting; rechtbanken en het Nederlandse kinderopvangtoeslagschandaal; en beroepsethiek voor rechters. Hij heeft hoofdstuk 14 geschreven.

Mark Visser is universitair docent straf(proces)recht en onderzoeker op het gebied van deskundigen en deskundigenbewijs bij de Open Universiteit. Voor zijn proefschrift dat eind 2023 is verschenen heeft hij onderzoek gedaan naar een tiental deels openbare deskundigenregisters die worden gebruikt in het straf-, privaat- en bestuursrecht, waaronder het NRGD en de StAB. Daarnaast was hij onderdeel van de begeleidingscommissie voor het WODC-onderzoek *Evaluatie College gerechtelijk deskundigen* (O. Nauta, M.D. Abraham & N. Piepers, WODC 2020). Verder heeft hij de afgelopen jaren gepubliceerd over deskundigen en deskundigenregisters in rechtswetenschappelijke vakbladen. Hij heeft hoofdstukken 4 en 12 geschreven.