

Vergaderjaar 1996–1997

**25 193**

## **Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (financieringsmodel)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 mei 1997

Van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het onderhavige wetsvoorstel heb ik met interesse kennis genomen. Op een aantal punten vragen de leden van de commissie om een nadere toelichting op het voorgestelde model van financiering van het stelsel van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In deze nota worden de gestelde vragen per onderwerp beantwoord.

Een deel van de gestelde vragen gaat over kostencomponenten die weliswaar verband houden met de GBA, maar buiten het voorgestelde nieuwe financieringsmodel vallen. Voor een goed begrip van de reikwijdte van het nieuwe financieringsmodel dient onderscheid gemaakt te worden tussen de kosten in het kader van de ontwikkeling en invoering van de GBA, de exploitatiekosten van gemeenten en afnemers en de kosten van het netwerkverkeer. Slechts de kosten van het netwerkverkeer maken deel uit van het voorgestelde financieringsmodel.

Het nieuwe financieringsmodel heeft geen betrekking op de ontwikkelings- en invoeringskosten van de GBA. Een onderzoek<sup>1</sup> waartoe is overgegaan naar aanleiding van de behandeling van het GBA-wetsvoorstel in de Tweede Kamer, heeft uitgewezen dat het niet mogelijk is om betrouwbare uitspraken te doen over de kosten en baten van de ontwikkeling en invoering van de GBA. Reden daarvan was dat het niet mogelijk bleek om achteraf de kosten van invoering en ontwikkeling in kaart te brengen. Het kwantificeren van de baten van de GBA bleek eveneens een onmogelijke zaak. Het desbetreffende onderzoeksrapport is bij brief van 25 januari 1995 (GBA95/U14) aangeboden aan de voorzitters en de leden van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het nieuwe financieringsmodel heeft evenmin betrekking op de exploitatiekosten bij gemeenten en afnemers en de registratie van deze kosten. Daarover hebben de fracties van de PvdA, het CDA en D66 vragen gesteld. De kosten van de exploitatie van de gemeentelijke geautomatiseerde systemen en specifieke systemen bij de afnemers komen direct voor rekening van respectievelijk de gemeenten en de afnemers. Deze kosten worden niet verrekend met behulp van het voorgestelde nieuwe financieringsmodel. De invoering van het nieuwe financieringsmodel

<sup>1</sup> Katholieke Universiteit Brabant, Stichting Het Expertise Centrum, Technische Universiteit Eindhoven; De gemeentelijke Basisadministratie; Tilburg, 's Gravenhage, Eindhoven, 24 januari 1995.

heeft derhalve geen enkele invloed op de kosten van exploitatie en onderhoud van deze systemen. De registratie van deze kosten staat eveneens geheel los van het voorgestelde nieuwe financieringsmodel.

Enkele gemeenten hebben aandacht gevraagd voor de door hen in eigen huis geconstateerde stijging van de exploitatielasten als gevolg van de toename van het berichtenverkeer. In mijn opdracht voert KPMG hiernaar een onderzoek uit. Voor dit onderzoek zijn in totaal ongeveer dertig gemeenten geselecteerd, verdeeld over vier groottecategorieën en de verschillende leveranciers van GBA-software. Dit onderzoek is thans in een vergevend stadium en zal naar verwachting op 1 juli 1997 zijn afgerond. Naar aanleiding van een vraag van de fractie van D66 kan ik u mededelen, dat de resultaten van het hiernaar in mijn opdracht ingestelde onderzoek in de zomer van 1997 beschikbaar zullen zijn.

Het nieuwe financieringsmodel heeft wèl betrekking op de kosten van het netwerkverkeer. Dit betreft met name de kosten van de elektronische berichtendienst in verband met de verzending en de ontvangst van berichten over het GBA-netwerk en de kosten van het beheer van het stelsel van de gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens (de organisatie die dat beheer verzorgt). Andere kostencategorieën kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. In het concept van de algemene maatregel van bestuur, die op dit moment wordt voorbereid, worden naast de beide eerdergenoemde kostencategorieën de kosten genoemd in verband met:

- mededelingen, in de vorm van berichten over het netwerk, van het verblijfsrecht van de vreemdeling en het sociaal-fiscaal nummer;
- de verzending en ontvangst van berichten met behulp van magneetband of magneetschijf (alternatieve media);
- de afstemming van de gegevens van een betrokkene op de gegevens in de basisadministratie.

De fractie van D66 vraagt hoe de aanpassingen in de GBA-systemen als gevolg van wijzigingen in het Logisch Ontwerp GBA (waarin de technische voorschriften voor de basisadministratie zijn opgenomen) worden betrokken bij de uitwerking van het financieringsmodel krachtens algemene maatregel van bestuur. De fractie van de PvdA wil meer duidelijkheid over de kostenverdeling in het geval van wetwijzigingen.

Voor de wijziging van het Logisch Ontwerp GBA bestaat een procedure, die gebaseerd is op artikel 6 van de Wet GBA. Dit artikel, dat in het voorliggende wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, bepaalt dat:

- bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisadministraties;
- de uitgangspunten voor de vergoeding in verband met door het Rijk verplichte wijzigingen eveneens bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

In artikel 43 van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is dit nader uitgewerkt. Dat artikel stelt dat de systeem-beschrijving (i.e. het Logisch Ontwerp GBA) niet wordt gewijzigd dan nadat door Onze Minister, na overleg met de vertegenwoordigers van de gemeenten en de betrokken afnemers, een tegemoetkoming is vastgesteld in de kosten die de gemeenten in verband met de wijziging moeten maken, voor zover deze kosten in redelijkheid niet ten laste van de gemeenten kunnen komen.

De procedure voor de wijziging van het Logisch Ontwerp GBA heeft betrekking op de vergoeding aan de gemeenten voor de kosten van

wijzigingen van het Logisch Ontwerp GBA. Aangezien het voorliggende wijzigingsvoorstel de verrekening van netwerkcosten met de afnemers en de gemeenten betreft, heeft het geen enkele relatie met de procedure voor de wijziging van het Logisch Ontwerp GBA. Daarop blijft artikel 6 van de Wet GBA van toepassing. Dit neemt niet weg dat de eerdergenoemde wijzigingsprocedure een aantal knelpunten kent. De problematiek spitst zich toe op de hoogte van de vergoeding voor wijzigingen die in redelijkheid niet voor rekening van de gemeenten kunnen komen, en op de wijze van verdeling van deze vergoeding over de gemeenten. Op dit moment wordt gewerkt aan een structurele oplossing van deze problematiek, die naar verwachting nog voor de zomer aan de betrokkenen zal worden voorgelegd.

Aanvankelijk maakte het voorstel voor een nieuw financieringsmodel deel uit van het wetsvoorstel tot instelling van de Beheerorganisatie GBA in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Naar aanleiding van vragen van de fracties van PvdA en CDA kan ik u melden, dat in de afgelopen periode overleg is gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de argumenten van de Raad van State en de denkbare alternatieven voor een ZBO.

De Raad van State wijst iedere beperking van de mogelijkheid tot verantwoording aan de Staten Generaal af. Uitbreiding van de bevoegdheden van het ZBO ligt mede gezien dit advies niet in de rede. Een ZBO voor de GBA, waaraan daarentegen alleen uitvoerende taken zijn toegekend, is naar onze huidige inzichten een in het kader van het ZBO-beleid oneigenlijke constructie. Minister Dijkstal, als verantwoordelijk bewindspersoon voor het ZBO-beleid, en ik hebben hieruit geconcludeerd, dat afgezien moet worden van het voornemen om een ZBO in te stellen.

De GBA vereist de inzet van specifieke en schaarse deskundigheid, die in ieder geval bij het ZBO zou zijn ondergebracht. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zou, als zij die deskundigheid niet langer zelf heeft, afhankelijk worden van het ZBO. Aangezien het om onderwerpen met belangrijke politieke consequenties gaat en de belangen van de verschillende betrokkenen regelmatig uiteen lopen is deze afhankelijkheid niet gewenst. De alternatieve constructie, waarbinnen de deskundigheid zowel bij het ZBO als bij het ministerie zou worden ondergebracht, is niet alleen ondoelmatig, maar zou ook leiden tot een diffuse taakverdeling tussen het ZBO en het ministerie. De instelling van een ZBO leidt derhalve óf tot een grote afhankelijkheid van het ministerie van het ZBO f tot een minder heldere en doelmatige taakverdeling.

Gezocht is naar een constructie waarin de betrokkenheid van de houders van de gemeentelijke basisadministraties (gemeenten) en de gebruikers van de gegevens uit die administratie (afnemers en bijzondere derden) zo sterk mogelijk is, zonder mijn verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid door de Kamer teniet te doen. Mijns inziens kunnen de aanvankelijke doelstellingen ten aanzien van de betrokkenheid van gemeenten en gebruikers ook worden bereikt door een agentschap in te stellen en de betrokkenheid van gemeenten en afnemers op een andere wijze vorm te geven.

Om de bij gemeenten en afnemers aanwezige GBA-kennis optimaal te benutten en het draagvlak voor de GBA te vergroten ben ik voornemens om het overleg met deze betrokkenen te institutionaliseren en bij wet te regelen. Met deze gebruikersraad zou overleg gevoerd kunnen worden over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid en over de financiële consequenties. Ook zou dit overleg zich goed kunnen lenen om kennis te nemen van ontwikkelingen bij gemeenten en afnemers, die

van invloed kunnen zijn op het GBA-stelsel. In het voorstel voor de instelling van een ZBO was zo'n raad niet voorzien.

De wijze van betrokkenheid van de gemeenten en afnemers bij het GBA-stelsel is reeds in oriënterende zin besproken met de vertegenwoordigers van gemeenten en afnemers in het zogenoemde GBA-platform. Het GBA-platform heeft Binnenlandse Zaken uitgenodigd om met nadere voorstellen voor een gebruikersraad te komen. De voorstellen ten aanzien van het instellen van een agentschap zal ik nog deze zomer aan de Tweede Kamer voorleggen.

Binnen het CDA leeft de vraag of het zinvol is om het financieringsmodel in te voeren terwijl er overleg gevoerd wordt over een andere beheerstructuur voor de GBA. Het nieuwe financieringsmodel lost een aantal evidente knelpunten op dat naar voren is gekomen in het evaluatieonderzoek van Coopers en Lybrand<sup>1</sup>. Zoals gezegd betreft het financieringsmodel de verrekening van de kosten van het netwerkverkeer. Uitgangspunt van zowel de nu geldende wetgeving als het voorliggende wetsvoorstel is, dat de GBA een kostendekkend stelsel is waarvan de kosten worden opgebracht door alle gebruikers. En van de kostencategorieën betreft de kosten van de beheerorganisatie. De beheertaken van deze organisatie hebben een permanent karakter en staan los van de juridische structuur. Het financieringsmodel heeft derhalve geen relatie met de beheerstructuur en zou – gezien de knelpunten met het huidige model – bij voorkeur zo spoedig mogelijk moeten worden ingevoerd.

De fractie van D66 wenst verduidelijking ten aanzien van de basisgegevens voor het nieuwe systeem en de grondslagen voor de verdeling van de kosten. Dit is uitgewerkt in het concept van de AMvB, dat nu in voorbereiding is. Basisgegevens zijn de kosten in de kostencategorieën, die bij wet of bij AMvB worden bepaald, en het aantal berichten. Voor het overgrote deel van de kosten (verzending en ontvangst van berichten over het netwerk, beheer van het stelsel en mededelingen van het verblijfsrecht van de vreemdeling en het sociaal-fiscaal nummer) is het aantal berichten de grondslag.

De berichtprijs voor het komende jaar wordt bepaald door de begrote kosten te delen door het aantal geraamde berichten. Hierbij worden correcties toegepast voor mogelijke afwijkingen van de begrotingen van het voorafgaande en het lopende jaar. Voor het gebruik van alternatieve media en de afstemming van gegevens worden daarnaast aparte bedragen vastgesteld. Dit systeem is volledig kostendekkend. In antwoord op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie kan dan ook worden gesteld, dat verrekening van een resterend exploitatietekort niet aan de orde is omdat er geen exploitatietekort is. Ook rijksafnemers en gemeenten betalen naar gevraagde prestatie.

De nu wettelijk vastgelegde bijdrage van de gemeenten (een derde van de exploitatiekosten) vervalt en wordt vervangen door betaling naar rato van het gebruik. Ook de rijksafnemers gaan naar rato van het gebruik betalen. De componenten van de kosten worden bij AMvB nader uitgewerkt en zijn niet langer uitputtend bij wet geregeld. Het nieuwe financieringsmodel kan hierdoor flexibeler toegepast worden dan het oude. In het nieuwe model worden alle kosten betaald door de betrokkene die om de prestatie heeft gevraagd. Dit is inzichtelijker dan de oude systematiek, waarbinnen rijksafnemers en gemeenten ieder een vast percentage van het exploitatietekort dekken en niet naar rato van het gebruik bijdragen aan de kosten. Flexibiliteit en inzichtelijkheid gaan bij dit model dus uitstekend samen.

---

<sup>1</sup> Coopers & Lybrand; Evaluatie van het GBA-financieringsmodel; Utrecht, 13 juli 1995.

Het vervallen van het onderscheid tussen rijksafnemers en niet-rijksafnemers binnen het nieuwe stelsel heeft ook tot gevolg dat verzelfstandigingen niet langer uitvoeringsproblemen met zich meebrengen. Binnen het oude model ontstaan in dat geval complicaties, doordat de wijze van verrekening voor rijksafnemers en niet-rijksafnemers in principe verschillend is. In antwoord op een vraag van D66 dienaangaande kan dus gesteld worden, dat de nieuwe systematiek juist een oplossing biedt voor de gedragslijn voor kostentoe rekening aan verzelfstandigde onderdelen van het Rijk.

De financiële consequenties van het wetsvoorstel, waarnaar is gevraagd door de fractie van het CDA, zijn op dit moment al redelijk in te schatten. Door de directe koppeling tussen kosten en gebruik zullen de rijksafnemers een iets groter en de gemeenten een iets kleiner deel van de kosten moeten betalen. Door daling van de berichtprijs en verhoging van het berichtenvolume zullen de kosten voor de rijksafnemers per saldo in absolute zin niet stijgen. Het voorstel brengt geen extra uitvoeringskosten met zich mee.

Zowel de PvdA-fractie als de CDA-fractie hebben een vraag gesteld over de consequenties van de mogelijke invoering van een Centrale Verwijs-Index (CVI). In het overleg over het rapport van de Algemene Rekenkamer met de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 23 januari 1997 heb ik het door mij in gang gezette onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van een CVI aan de orde gesteld. Het zou eventueel gaan om een beperkt aantal gegevens, dat centraal raadpleegbaar is voor een beperkt aantal afnemers.

In genoemd onderzoek zal zeker ook aandacht worden besteed aan de kosten en de kostenverdeling. Het principe zal zijn dat de veroorzaker betaalt: degene die een centraal register wil zal de kosten moeten dragen. Dit zal op zichzelf kostendekkend moeten zijn. De kosten van de mogelijke invoering van een CVI staan dan ook los van het wetsvoorstel dat hier aan de orde is. Het financieringsmodel zelf zal niet veranderen (dus ook niet eenvoudiger worden) ten gevolge van de invoering van een CVI.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm