

Vergaderjaar 1996–1997

25 193

Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (financieringsmodel)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 1996, no.96.002917, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot instelling van de Beheerorganisatie gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot instelling van de Beheerorganisatie gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Instellingswet Beheerorganisatie GBA).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 1996, no. 96.002917, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 augustus 1996, nr. WO4.96.0218, bied ik U hierbij aan.

1. *In artikel 4, eerste lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet van 9 juni 1994) (Stb.494) (Wet GBA) is bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken zorg draagt voor de aanleg en instandhouding van een beveiligd netwerk voor het met behulp van telecommunicatie geautomatiseerd verzenden en ontvangen van berichten in verband met de uitvoering van deze wet. Met het voorstel van wet wordt onder meer beoogd een publieke organisatie in het leven te roepen onder de naam Beheerorganisatie gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Beheerorganisatie GBA) belast met de uitvoering van de taken die voortvloeien uit het beheer en de instandhouding van voornoemd netwerk.*

De Raad van State acht het niet wenselijk om in een zo belangrijke en tevens gevoelige materie de mogelijkheid tot verantwoording tegenover de Staten-Generaal op enigerlei wijze te beperken.

De Raad heeft voorts de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), die in het voorstel is gemaakt, getoetst aan de concept-Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (verder te noemen concept-Aanwijzingen). Deze concept-Aanwijzingen worden door de regering voorlopig toegepast, naar blijkt uit de brief van Uw Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 mei 1995 (kamerstukken II 1994/95, 24 130 nr. 5. blz. 9).

De Raad is van oordeel dat de vorenbedoelde keuze genoemde toets niet kan doorstaan.

In paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting wordt onder het opschrift «het doel van de verzelfstandiging» gewezen op de noodzaak gebruikers en gemeenten vanwege hun specifieke deskundigheid en bekendheid met de veelheid van vragen en invalshoeken rond de beheersproblematiek te

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

betrekken bij het beheer van het stelsel, omdat zij er belang bij hebben dat het GBA-stelsel kwalitatief goed en doelmatig functioneert. Van behoefte aan een onafhankelijke oordeelsvorming als bedoeld in aanwijzing 124c, onder a, van de concept-Aanwijzingen blijkt niet. Evenmin kan worden gesproken van «strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen» als bedoeld in aanwijzing 124c, onder b. Ten slotte kan worden vastgesteld dat in de memorie van toelichting met nadruk wordt gesteld dat in het wetsvoorstel geen sprake is van een bestuursorgaan van het «participatietype». Daarmee wordt duidelijk dat het bepaalde in aanwijzing 124c, onder c, evenmin grondslag kan zijn voor de beoogde publieke organisatie.

Ten overvloede merkt de Raad op dat de wens om betrokkenen bij het GBA-stelsel te betrekken bij het beheer zeer wel gestalte kan krijgen door regulier overleg dan wel het toekennen van een adviesbevoegdheid aan de verschillende partners.

Op grond van het voorgaande adviseert de Raad de instelling van de Beheersorganisatie GBA persoonsgegevens te heroverwegen.

2. Indien de regering het in punt 1 gegeven advies niet zou volgen, ware met aanwijzing 124d van de concept-Aanwijzingen voor ogen aan te geven welke afweging is gemaakt inzake kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid in vergelijking met het bij de minister laten van de uitvoerende werkzaamheden van de beheerstaak.

3. In aanwijzing 124g van de concept-Aanwijzingen is bepaald dat in de wet een nauwkeurige omschrijving van de taak van een zbo wordt opgenomen. Ingevolge artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel kan de minister aan de Beheersorganisatie GBA andere werkzaamheden opdragen dan die, welke voortvloeien uit de in het eerste en tweede lid genoemde taken, mits de uitoefening van die taken daardoor niet in het gedrang komt. Deze bijna blanco bevoegdheid van de minister is met de genoemde conceptaanwijzing niet te rijmen. De Raad beveelt aan in artikel 3, derde lid, nadere criteria voor deze bevoegdheid op te nemen. Voorts zou in de memorie van toelichting nader moeten worden aangegeven aan wat voor werkzaamheden gedacht wordt.

4. De Raad heeft met enige verwondering kennisgenomen van de passage in de toelichting op artikel 3, waarin wordt gesteld dat de minister ook werkzaamheden die niet-publiek van karakter zijn aan de Beheersorganisatie GBA kan opdragen. Aan te geven ware waaraan in dit verband moet worden gedacht. Dit is van belang omdat hier naar het vermoeden van de Raad sprake is van strijd met de geest van de concept-Aanwijzingen. Immers uit de nieuwe aanwijzingen spreekt de wens duidelijkheid te scheppen over de scheiding tussen de publieke en de privaatrechtelijke sfeer. Waar aanwijzing 124b van de concept-Aanwijzingen in de weg staat aan het geven van een privaatrechtelijke vorm aan een publiekrechtelijk actief orgaan, wekt het bevreemding dat aan een publiekrechtelijk georganiseerd orgaan niet-publieke taken zouden worden opgedragen. De Raad acht het wenselijk dat de memorie van toelichting hier helderheid verschaft.

5. In artikel 7 wordt aan het slot naar het oordeel van de Raad aan het bestuur van de Beheersorganisatie GBA iets opgedragen dat tot de onvervreemdbare verantwoordelijkheid van de minister behoort. Het zinsdeel «en draagt overigens zorg voor een goede uitvoering van deze wet» ware daarom achterwege te laten.

7. Ingevolge aanwijzing 124ij van de concept-Aanwijzingen dient in het wetsvoorstel een opdracht tot herhaaldelijk plaatsvindende evaluatie te worden opgenomen. Een dergelijke bepaling is echter achterwege gelaten. Ter motivering wordt in paragraaf 1.8 van de memorie van toelichting gesteld dat het voor zichzelf spreekt dat organisaties hun eigen functioneren met enige regelmaat kritisch bezien en zo nodig aanpassen. De Raad merkt op dat deze motivering in algemene termen is gesteld en dat de genoemde aanwijzing hiermee in feite ter discussie wordt gesteld. Het college meent dat een evaluatiebepaling als bedoeld in aanwijzing 124ij van de concept-Aanwijzingen moet worden opgenomen.

1 tot en met 5 en 7

Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een heroverweging van de instelling van de Beheerorganisatie gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De besluitvorming hierover is momenteel nog niet afgerond.

Van het voorstel van wet dat aan de Raad van State werd voorgelegd maakte ook de herziening van het financieringsmodel van het GBA-stelsel deel uit. Met het oog op de knelpunten die het huidige financieringsmodel kent en die in de oorspronkelijke memorie van toelichting reeds zijn gememoreerd, is het wenselijk dat het herziene model op korte termijn wordt ingevoerd. Daarom wordt in het gewijzigde voorstel van wet het gedeelte dat betrekking heeft op de herziening van het financieringsmodel – met enkele aanpassingen – gehandhaafd. Dit is mogelijk aangezien de hiervoor benodigde wijzigingen van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) een afzonderlijk onderdeel vormden van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de Raad van State tegen dat onderdeel geen bezwaren heeft geuit. Bijgevolg heeft het gewijzigde voorstel van wet een nieuw opschrift en een aangepaste considerans.

6. In artikel 23, onder B, blijkt uit de samenhang van artikel 5, eerste lid, onder e, en tweede lid dat de Beheerorganisatie GBA in de eigen kosten moet bijdragen.

De Raad heeft in de memorie van toelichting geen verklaring aangetroffen over deze bepaling. Aangezien de Raad het voorgestelde niet vanzelfsprekend acht, ware in deze leemte te voorzien.

6

In verband met de heroverweging van de instelling van een zelfstandige beheerorganisatie, is de Beheerorganisatie GBA als betrokkene in het eerste lid van artikel 5 vervallen.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8

De redactionele kanttekeningen die de Raad van State in overweging geeft, zijn in het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting overgenomen, uiteraard voor zover deze kanttekeningen betrekking hebben op het gewijzigde voorstel van wet.

9

In verband met de heroverweging van de instelling van de Beheerorganisatie GBA, is in het tweede lid van artikel 5 de zinsnede «de kosten van de Beheerorganisatie GBA» vervangen door: de kosten van het beheer van het stelsel van gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (financieringsmodel) en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 augustus 1996, no. W04.96.0218, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Ten aanzien van het opschrift de aanwijzingen 106 en 108 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- De redactie van artikel 3, tweede lid, aanpassen, aangezien de verwijzing naar «dat voornemen» grammaticaal niet juist is.
- In artikel 3, derde lid, «de vorige leden» vervangen door: het eerste en het tweede lid. Evenzo in het voorgestelde artikel 5, derde lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens «het vorige lid» vervangen door: het tweede lid (aanwijzing 80 Ar).
- In het wetsvoorstel steeds aanwijzing 82 Ar in acht nemen.
- In de memorie van toelichting «minister van Binnenlandse Zaken» steeds vervangen door: Minister van Binnenlandse Zaken (aanwijzing 93 Ar).
- In paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting in de eerste alinea na «Logisch Ontwerp» toevoegen: (LO).