

Vergaderjaar 2005–2006

30 514

Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 augustus 2006

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het verslag betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties. De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en stelden enige vragen. Graag ga ik hieronder in op de verschillende aspecten van het voorstel.

2. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie maakten zich zorgen over de noodzakelijke beveiliging van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en informeerden welke maatregelen genomen worden om de beveiliging te waarborgen.

De GBA is een besloten domein. Dit blijft het geval, ook indien het aantal organisaties toeneemt dat van de GBA gebruik maakt. Alleen organisaties die een specifiek autorisatietraject hebben doorlopen, krijgen toegang tot het besloten GBA-netwerk. Pas nadat in dit autorisatietraject is vastgesteld dat voldaan wordt aan onder meer de functionele en technische vereisten voor aansluiting op de GBA, ontvangt de betreffende organisatie de benodigde middelen voor de toegang tot het netwerk. Deze middelen betreffen onder andere een op naam gesteld digitaal certificaat en de bijbehorende elektronische sleutels om een beveiligde verbinding tot stand te brengen.

Om risico's van ongeautoriseerde toegang tot de GBA tijdig te kunnen onderkennen en bestrijden, zijn voor de GBA informatiebeveiligingsplannen ontwikkeld, die periodiek worden geëvalueerd en aangepast aan de veranderende omstandigheden en technologische ontwikkelingen. Deze plannen bevatten niet alleen technische voorschriften, maar ook fysieke en organisatorische maatregelen. Voorts vindt periodiek een onafhankelijke audit plaats van de beveiliging van het landelijke netwerk, alsmede van de beveiliging van de afzonderlijke systemen van de gemeenten. Er is dan ook nu reeds sprake van een hoog beveiligings-

niveau van de GBA. De beveiligingsmaatregelen worden steeds opnieuw geanalyseerd en zonodig aangepast.

Afnemers van de GBA en derden zijn bij de verwerking van GBA-gegevens voorts gehouden aan artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit artikel legt onder meer de verplichting op om passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking, die een passend beveiligingsniveau garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek.

De leden van de PvdA-fractie uitten tevens hun zorg over de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA naar aanleiding van signalen uit de grote steden in verband met illegaal verblijf, huisjesmelkers en achtergelaten vrouwen. De uitslagen van de audits kwamen naar hun mening niet overeen met de beleving van bestuurders en politici in de grote steden.

Gelet op de betekenis van de GBA binnen de overheid, met name in het licht van het voorgestelde overheidsbrede verplichte gebruik van de zogenoemde authentieke gegevens in de GBA, is een zo betrouwbaar mogelijke GBA van groot belang.

In aanvulling op de bestaande maatregelen om de kwaliteit van de GBA-gegevens te waarborgen zal onderhavig wetsvoorstel leiden tot een verdere kwaliteitsverbetering. Door het overheidsbrede verplichte gebruik krijgen zowel burgers als allerlei overheidsinstanties meer belang bij de juistheid van de authentieke gegevens in de GBA. Burgers zullen eerder geneigd zijn wijzigingen in hun gegevens door te geven aan de GBA, omdat allerlei overheidsprestaties worden gekoppeld aan de gegevens in de GBA. Het gaat immers niet alleen om belastende overheidsprestaties, maar ook om begunstigende. Dit garandeert niet dat alle burgers in alle gevallen de juiste gegevens opgeven, maar maakt frauduleus handelen wel stukken moeilijker.

De bestuursorganen zullen eveneens meer belang krijgen mogelijke fouten door te geven aan de GBA, omdat ze – behoudens de in de wet geformuleerde uitzonderingen – verplicht zullen zijn uit te gaan van de authentieke gegevens in de GBA. De daaraan verbonden overheidsbrede verplichte terugmelding in geval van gerede twijfel aan de juistheid van authentieke gegevens in de GBA zal een belangrijke impuls leveren aan de kwaliteit van de gegevens in de GBA. In het bijzonder in gevallen waarin een bestuursorgaan constateert of vermoedt dat de feitelijke situatie afwijkt van de administratieve werkelijkheid, is de verplichte terugmelding een belangrijk instrument om eventuele foutieve gegevens te achterhalen. Aldus leveren alle bestuursorganen een bijdrage aan de juistheid van de gegevens in de GBA, die immers ook voor hen wordt bijgehouden.

In het kader van de door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde problematiek in de grote steden, is een efficiënte en effectieve afstemming van gegevens van diverse overheidsorganisaties met basisregistraties een instrument om deze problematiek te kunnen bestrijden. Mede op basis van de gegevens in de eigen administraties die op orde zijn gebracht en worden gehouden, kan een gemeente deze problematiek beter aanpakken. Ik benadruk echter dat ook een kwalitatief hoogwaardige GBA niet meer dan een hulpmiddel is waarmee verdere controle en handhaving kan plaatsvinden. Controle en handhaving blijft noodzakelijk, zeker als het gaat om burgers die minder belang hebben bij een juiste registratie in de GBA.

Ten aanzien van de problemen die samenhangen met illegaal verblijf wijs ik erop dat voorwaarde voor inschrijving van vreemdelingen in de GBA is dat rechtmatig verblijf wordt genoten. Bij gewijzigd amendement van de leden Rijpstra en Verhagen in het kader van de behandeling van wijziging van de Vreemdelingenwet zijn de artikelen 26, eerste lid, en 65, zevende lid, van de Wet GBA gewijzigd met als doel om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven niet langer in de GBA op te nemen.¹

Ik herken het beeld niet dat de uitslagen van de audits niet overeenkomen met de beleving van bestuurders in de grote steden. Weliswaar heeft de problematiek in de grote steden ongetwijfeld zijn weerslag op de GBA, maar de grote steden hebben juist de laatste jaren gewerkt aan binnen-gemeentelijke regelingen en afspraken tussen de verschillende diensten om gezamenlijk de kwaliteit van de gegevenshuishouding van de gemeente, waaronder de GBA, te verbeteren. De audits, waarop in de vijfde paragraaf verder wordt ingegaan, bevestigen juist het beeld dat de inspanningen van gemeenten hun vruchten afwerpen en dat de kwaliteit van de registratie in de GBA ook nu al van een hoog niveau is.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie naar een toegezegde brief van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) die zij graag zouden ontvangen, waarin zou worden ingegaan op de relatie tussen de GBA en achtergelaten, allochtone vrouwen.

De toenmalige Minister voor BVK heeft, mede namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in juni 2005 aan gemeenten een brief gezonden over uitschrijving uit de GBA van achtergelaten, veelal allochtone, vrouwen en kinderen. Deze brief wordt als bijlage meegezonden bij deze nota.² Ik wijs er wel op dat deze brief in het bijzonder gaat over de wijze van omgaan met aangiften voor de registratie in de GBA. Een nauwkeurige wijze van werken maakt het mogelijk het onderliggende probleem beter en nauwkeuriger in kaart te brengen. De problematiek zelf wordt er vanzelfsprekend niet mee opgelost.

Tenslotte misten de leden van de PvdA-fractie de relatie tussen het burgerservicenummer (BSN) en het voorliggende wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel algemene bepalingen burgerservicenummer³ regelt dat overheidsinstanties die voor gegevensuitwisseling een persoonsnummer gebruiken, daartoe het BSN gebruiken. Parallel hieraan zal het BSN een van de gegevens worden, die krachtens het wetsvoorstel voor de basisregistratie GBA authentiek zal worden verklaard. De aanpassing van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), waarin dit geregeld wordt, is in voorbereiding. Het wetsvoorstel BSN en het voorliggende wetsvoorstel liggen zo gezien in elkaars verlengde.

3. Het gebruik door niet-overheidsorganisaties

De leden van de CDA-fractie informeerden of er voornemens zijn ook andere organisaties dan publiekrechtelijke gebruik te laten maken van de GBA en of het onderzoek naar de uitbreiding van de werkingsfeer van de wet al was afgerond. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband in welke gevallen particuliere instellingen toegang kunnen krijgen tot persoonsgegevens in de GBA en op welke wijze met deze toegang wordt omgegaan.

De GBA is er primair voor bestuursorganen. Onderhavige wetswijziging heeft betrekking op het gebruik van de GBA en de authentieke gegevens daarin door bestuursorganen. De voorgenomen wetswijziging ziet niet op het gebruik van de GBA door derden noch op een wijziging in het

¹ Kamerstukken II, 1996–1997, 24 233, nr. 45.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 312, nr. 2.

verstrekkingenregime voor derden. De voorgenomen wetswijziging brengt evenmin op enigerlei wijze veranderingen aan in het regime van de Wet GBA ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger.

De uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet GBA, waaraan aan het slot van de eerste paragraaf van de memorie van toelichting wordt gerefereerd, heeft geen betrekking op uitbreiding van de werkingssfeer van deze wet naar andere dan publiekrechtelijke organen, zoals de leden van de CDA-fractie kennelijk veronderstelden, maar op uitbreiding van de werkingssfeer van de wet op andere publiekrechtelijke organen dan bestuursorganen. Het gaat hier om de organen, personen en colleges, bedoeld in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op dit moment is nog overleg gaande met deze bijzondere overheidsinstanties teneinde te bepalen in hoeverre de Wet GBA en onderhavig voorstel van wet op hen van toepassing zouden kunnen worden verklaard.

Bovengenoemde uitbreiding van werkingssfeer van de Wet GBA moet derhalve worden onderscheiden van een eventuele uitbreiding in de toegelaten instanties van buiten de kring van de overheid. De verstrekking van de gegevens in de GBA aan derden wordt uitdrukkelijk alleen toegestaan in bijzondere gevallen. Dat houdt ten eerste verband met het verplichtend karakter waaronder de burgers de gegevens moeten verstrekken aan de gemeente. Bovendien is toch het primaire doel van de GBA om bestuursorganen te voorzien van de persoonsgegevens die zij nodig hebben voor een goede vervulling van hun publiekrechtelijke taken.

Artikel 98 van de Wet GBA regelt dat, voor zover de verstrekking is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift of in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift, een gewaarmerkt uittreksel van gegevens in de GBA aan een derde kan worden verstrekt. Artikel 99 van de Wet GBA voorziet in de mogelijkheid om aan een aantal categorieën van instellingen buiten de kring van de overheid, die een publiek of bijzonder maatschappelijk belang dienen, op systematische wijze gegevens te verstrekken uit de GBA. Daartoe kunnen deze instellingen worden aangewezen als zogenoemde bijzondere derden. De reeds aangewezen gevallen betreffen bijvoorbeeld pensioenen spaarfondsen of pensioenverzekeraars en instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. In artikel 100 van de Wet GBA wordt het aan gemeenten toegestaan om onder voorwaarden bij of krachtens gemeentelijke verordening te voorzien in verstrekking van een beperkt aantal gegevens aan derden, zijnde uitsluitend rechtspersonen zonder winstoogmerk en natuurlijke personen voor een niet-commercieel belang.

Momenteel wordt tevens bezien in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is de gegevensverstrekking uit de GBA aan derden uit te breiden. Van de resultaten van dat onderzoek doe ik verslag in het kader van de modernisering van de GBA later in 2006. Dan komt tevens aan de orde in hoeverre de modernisering van de GBA ook tot mogelijk andere aanpassingen in de Wet GBA zou kunnen leiden.

4. Het verplichte gebruik

De leden van de CDA-fractie vroegen door wie wordt bepaald of de uitzondering van toepassing is op het verplicht gebruik, dat een goede vervulling van de taak van het bestuursorgaan wordt belet. Zij vroegen dit criterium nader toe te lichten. Ook vroegen zij of er sancties zijn voor afnemers die zich niet houden aan het verplicht gebruik van de authentieke gegevens in de GBA.

Hoofregel is dat een bestuursorgaan dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft, voor die informatie de authentieke gegevens in de GBA gebruikt. Hierop is – ook naar aanleiding van het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, mede namens de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken – de algemene uitzondering geformuleerd, voor de gevallen dat het gebruik van de authentieke gegevens in de GBA een goede vervulling van de taak van het bestuursorgaan belet. In specifieke gevallen kan het zonder meer moeten gebruiken van de authentieke gegevens in de GBA indruisen tegen een goede vervulling van een of meer taken door het bestuursorgaan. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel noemt in paragraaf 2.3.2 drie soorten situaties waarin hiervan sprake kan zijn.

De beoordeling of sprake is van een dergelijke uitzonderingssituatie is in eerste instantie aan het betrokken bestuursorgaan zelf. Meent een bestuursorgaan uit te mogen (of zelfs moeten) gaan van andere gegevens dan die welke in de GBA zijn opgenomen en ontstaat er een verschil van mening met belanghebbende, dan kan deze van het bestuurorgaan verlangen te motiveren waarom andere dan de authentieke gegevens in de GBA voor een goede taakvervulling moeten worden gebruikt. In voorkomende gevallen (na het voeren van een bezwaarprocedure, indien sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) is uiteindelijk het oordeel van de rechter beslissend.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts binnen welk tijdsbestek een foutief persoonsgegeven zal worden gecorrigeerd bij foutieve weergave in de GBA. Ook vroegen zij naar het aantal te verwachten terugmeldingen en wat de financiële consequenties hiervan zullen zijn.

Op deze vragen zal in paragraaf 5 (de verplichte terugmelding) worden ingegaan.

Tot slot vroegen deze leden naar de motivering voor de keuze om de burger die afwijkende gegevens verstrekt van de authentieke gegevens in de GBA, door te verwijzen naar het loket van de gemeente om deze wijzigingen door te voeren.

De basis van een goede overheidsregistratie van persoonsgegevens ligt mede bij de burger zelf. Daarom is er bij de invoering van de GBA ook voor gekozen de verantwoordelijkheid voor de bijhouding van de gegevens in de GBA zo dicht mogelijk bij de burger te leggen, namelijk bij de gemeente van inschrijving. Om de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijhouding van de gegevens in de GBA waar te kunnen maken, is het van belang dat de burger zelf de wijzigingen in zijn of haar gegevens meldt aan de betrokken gemeente, zoals de artikelen 65 tot en met 77 van de Wet GBA nu reeds voorschrijven. Gelet op die verantwoordelijkheid is het niet wenselijk burgers de mogelijkheid te geven dergelijke wijzigingen in de eigen persoonlijke situatie bij willekeurige overheidsinstanties te melden, welke instanties deze mutaties vervolgens zouden moeten doorgeven aan de GBA. Een dergelijke verschuiving in de loketfunctie brengt niet alleen extra bestuurlijke lasten met zich mee, maar zou vooral ook ten koste kunnen gaan van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de GBA. De gemeente die de GBA bijhoudt, is bij uitstek de instantie die een opgegeven adreswijziging, een in het buitenland gesloten huwelijk of andere aangiften van burgers kan verifiëren en zonodig aanvullende bewijsmiddelen van de burger kan verlangen. Het is bij uitstek ook de instantie die in het kader van een vlotte en zorgvuldige afhandeling, maar ook in het kader van fraudepreventie, beleidsmatige en procedurele maatregelen kan treffen.

Overigens is de GBA zodanig ingericht dat de burger zich niet onnodig bij het loket van de GBA hoeft te melden. De aangifte van een geboorte in Nederland bij de Burgerlijke Stand wordt verplicht automatisch doorgegeven aan de GBA, evenals een beslissing inzake curatele of voogdij en een naturalisatie tot Nederlander. De verplichtingen van diverse instanties om in bepaalde gevallen mededeling te doen aan de GBA staan vermeld in de artikelen 55 tot en 64 van de wet GBA. Is er iets misgegaan en is een mutatie niet aan de GBA gemeld, dan is een terugmelding door het bestuursorgaan dat het gegeven afneemt op zijn plaats, waarna het gemeentebestuur de juistheid van een gegeven kan onderzoeken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen met betrekking tot de indirecte raadpleging van de gegevens in de GBA de stelling te verduidelijken dat gemeenten de nodige maatregelen moeten treffen om hetzelfde niveau van beveiliging en privacybescherming te bereiken. Zij vroegen hoe en wanneer dat moet worden gedaan en wie dat moet betalen.

De aanvulling op artikel 96, eerste lid, van de Wet GBA van het voorstel van wet betreft niet meer dan een expliciete verankering van het principe dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak de GBA dienen te benutten, ook bestuursorganen van de gemeente. Voor bestuursorganen van buiten de gemeente die vaak persoonsgegevens nodig hebben bij het uitoefenen van hun taak, legt artikel 94 van de wet GBA reeds expliciet de verplichting vast op de GBA aan te sluiten. Voor bestuursorganen van binnen de gemeente legt de aanvulling op artikel 96, eerste lid, van de Wet GBA van het voorstel van wet nu expliciet deze verplichting vast. In de toelichting bij het voorstel van wet wordt dienaangaande ter verduidelijking verder opgemerkt dat een verplichte aansluiting op de basisregistratie GBA voor bestuursorganen binnen de gemeente niet meebrengt dat altijd direct het geautomatiseerde bestand van de GBA moet worden geraadpleegd, maar dat ook gebruik kan worden gemaakt van indirecte raadpleging via reeds gangbare «overkoepelende verzamelingen».

De te treffen maatregelen zien op gemeenten die gebruik maken van zogenoemde «overkoepelende verzamelingen» met daarin persoonsgegevens, die geheel of ten dele verstrekt zijn uit de GBA, ten behoeve van het gebruik door gemeentelijke diensten. Op deze verzamelingen is de Wet GBA niet van toepassing, maar de voorschriften bij of krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens. De Wet GBA en het wetsvoorstel zien derhalve niet op dergelijke verzamelingen. Wel wijst de memorie van toelichting er – wellicht ten overvloede – op dat er uit hoofde van andere regelingen, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, eisen gelden inzake beveiliging en privacybescherming, waarmee rekening dient te worden gehouden bij de gebruikmaking van dergelijke verzamelingen.

5. De verplichte terugmelding

De leden van de CDA-fractie vroegen, zoals reeds aangegeven in de vorige paragraaf, binnen welk tijdsbestek een foutief persoonsgegeven zal worden gecorrigeerd in de GBA.

Er kan geen algemene termijn gesteld worden waarbinnen mogelijke onjuistheden in de GBA zouden moeten worden gecorrigeerd. De mogelijke foutmeldingen lopen qua inhoud daarvoor te sterk uiteen. Het herstel van een evidente typefout vergt een ander type onderzoek dan een onderzoek naar de juistheid van een gegeven betreffende een in het buitenland gesloten huwelijk. Voorts is het binnen de systematiek van de gedecentraliseerde GBA de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om correcties zo snel mogelijk door te voeren.

Wel is de toenmalige Minister voor BVK in het kader van de verdere uitwerking van de terugmeldingsprocedures met vertegenwoordigers van de afnemers en van de gemeenten het volgende overeengekomen. Gemeenten stellen een afnemer die teruggemeld heeft, binnen vijf werkdagen in kennis of naar aanleiding van de terugmelding het gegeven is gewijzigd, aangevuld of verbeterd dan wel een onderzoek naar het gegeven is gestart. Indien een onderzoek is gestart, wordt dit aangetekend bij het betwiftelde gegeven en wordt tevens vermeld binnen welke termijn het onderzoek naar verwachting zal worden afgerond. Deze werkwijze wordt in lagere regelgeving vastgelegd.

De leden van de CDA-fractie stelden verder vragen over de nadere regels die de colleges van burgemeester en wethouders mogen stellen over de wijze van terugmelden en vroegen in hoeverre het wenselijk wordt geacht dat in elke gemeente een verschillende wijze van melden kan ontstaan. Zij vroegen of buitengemeentelijke afnemers zelf bepalen bij welke gemeente zij meldingen indienen, en waarom niet is gekozen voor een centraal meldpunt met het principe van een Clearing House.

Zoals hiervoor weergegeven, worden de procedures rondom terugmelding nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Het streven is om alle terugmeldingen op gelijke wijze en zoveel mogelijk geautomatiseerd af te handelen. Daartoe wordt inderdaad een terugmeldingsvoorziening of «clearing house» opgenomen in het systeem van de GBA. Gebruikers van de GBA, zowel binnen als buiten de gemeente, kunnen hun terugmeldingen doen via het clearing house. Dit clearing house zorgt ervoor dat de terugmelding bij de juiste gemeente terecht komt. Via het clearing house wordt vervolgens het bericht over de afhandeling van de terugmelding door de gemeente, waarop hiervoor werd ingegaan, verzonden aan de afnemer die de terugmelding heeft gedaan. Om het geautomatiseerde proces zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen, worden de inhoud van de terugmeldingsberichten van afnemers en van de afhandelingsberichten van gemeenten, alsmede van de te volgen procedures, zoveel mogelijk systeemtechnisch gedefinieerd. Dit zorgt voor de benodigde gelijkheid in de werkwijzen van afnemers en gemeenten.

Gemeenten kunnen zelf voor de binnengemeentelijke situatie nadere regels stellen. Binnen de te volgen procedures, die zijn neergelegd in de wet en in lagere regelgeving, kunnen zij aparte regelingen treffen voor een of meer gemeentelijke diensten. Het betreft hier aanvullende regelingen, zoals een regeling met een bepaalde dienst omtrent de terugmelding op niet-authentieke gegevens in de GBA of omtrent extra informatie die rondom bepaalde terugmeldingen wordt meegegeven. Een uniforme landelijke regeling voor alle gemeenten is niet mogelijk, omdat de voor een gemeente gewenste inrichting afhangt van de gekozen gemeentelijke organisatie en systemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe sterk de aanwijzingen moeten zijn voordat de gegevens in de GBA worden aangepast naar aanleiding van een terugmelding.

Wanneer een bestuursorgaan een afwijking constateert tussen een authentiek gegeven in de GBA en gegevens waarvan het bestuursorgaan op andere wijze kennis heeft gekregen, ontstaat er een verplichting tot terugmelding, indien er een sterk vermoeden is dat het gegeven in de GBA onjuist is. De gemeente waar betrokkene is ingeschreven meldt vervolgens binnen vijf werkdagen aan de betrokken instantie of naar aanleiding van de terugmelding het betwiftelde gegeven is aangevuld, verbeterd of verwijderd dan wel een onderzoek naar de juistheid van het gegeven is gestart. De GBA kent, met het oog op de kwaliteit, de eendui-

digheid en de betrouwbaarheid van de gegevens, strikte bronregels voor de bijhouding (artikelen 24 tot en met 54 van de Wet GBA). Aan de hand van deze bronregels wordt bepaald of de verstrekte en verder beschikbare informatie voldoende is om een gegeven te muteren dan wel of nader onderzoek noodzakelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens om een nadere toelichting op het extra werk voor gemeenten naar aanleiding van het verwerken van het grotere aantal terugmeldingen zonder financiële compensatie voor gemeenten. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen naar het aantal te verwachten terugmeldingen en naar de financiële consequenties voor gemeenten.

Op dit moment bestaat er slechts een beperkte terugmeldingsverplichting binnen de GBA. Zij vinden dan ook slechts op beperkte schaal plaats. In een eerdere proef met de drie instellingen die mogelijk fouten momenteel verplicht terugmelden aan de GBA (de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en de Provinciale Entadministraties) en vier gemeenten van bij elkaar ongeveer 350 000 inwoners (Utrecht, Nieuwegein, Vleuten-de Meern en Woerden) bedroeg het aantal terugmeldingen in een periode van drie maanden in totaal 81. Extrapolatie van deze gegevens over heel Nederland en over een heel jaar betekent gemiddeld ongeveer 33 terugmeldingen per gemeente per jaar. Naar verwachting zal het aantal terugmeldingen geleidelijk toenemen naarmate het aantal afnemers dat verplicht terugmeldt, toeneemt. Daarom is gekozen voor een invoeringsperiode van drie jaar, waarin het aantal afnemers dat verplicht terugmeldt geleidelijk toeneemt.

De kosten die samenhangen met de verwachte geleidelijke toename van het aantal terugmeldingen worden grotendeels ondervangen doordat de terugmeldingen volledig geautomatiseerd kunnen plaatsvinden en kunnen worden afgedaan. Voor afnemers en voor gemeenten worden voorzieningen voor de terugmeldingen ontwikkeld zowel binnen de bestaande systemen van de GBA als door middel van een specifieke webservice.

Na het gezamenlijke advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken op onderhavig wetsvoorstel hebben deze partijen in het Bestuurlijk Overleg van 3 november 2005 met mijn ambtsvoorganger afgesproken gezamenlijk een invoeringsstrategie uit te werken voor de modernisering van de GBA, waar de basisregistratie GBA een onderdeel van is. Daarbij is afgesproken dat zowel rijk als gemeenten investeren in de modernisering van de GBA. Uitgangspunt is de gezamenlijke verwachting dat de modernisering van de GBA voor de gemeenten uiteindelijk structureel kostenneutraal uitwerkt.¹

De noodzaak om te komen tot een overheidsbrede verplichte terugmelding bij gereede twijfel aan de juistheid van de authentieke gegevens in basisregistraties in het algemeen en in de GBA in het bijzonder, wordt onderschreven door zowel rijk als gemeenten. Gemeenten die voorop lopen en die reeds gestart zijn met de invoering van de beginselen van de basisregistratie GBA binnen hun domein, hebben ondervonden dat onderlinge bestandvergelijkingen en wederzijdse terugmeldingen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan verbetering van de kwaliteit van de gegevenshuishouding. Deze kwaliteitsslag heeft zich mede vertaald in gemeentebrede besparingen en winsten. In de voorbeelden die vanuit de praktijk naar voren zijn gekomen, gaat het om een aanmerkelijke besparing in uren bij allerlei gemeentelijke diensten. Deze diensten hoeven namelijk niet langer zelf de persoonsgegevens te verzamelen en bij te

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 18 november 2005, Kamerstukken II, 2005–2006, 27 859, nr. 5.

werken. Daarnaast gaat het om besparingen op uitkeringen en voorzieningen en om extra inkomsten uit heffingen en belastingen. Deze besparingen en extra inkomsten ontstaan doordat door de koppeling aan de GBA de juiste gegevens naar boven komen en vervolgens fraude en misbruik kan worden aangepakt.

Daarnaast worden vanuit het rijk verschillende vormen van ondersteuning uitgewerkt voor de invoering van de GBA als basisregistratie. Dit betreft in de eerste plaats de ondersteuning vanuit de partners binnen de modernisering van de GBA. Voor de gemeenten en de gebruikers van de GBA wordt – zoals hiervoor beschreven – een volledig geautomatiseerde terugmeldingsvoorziening (clearing house) ontwikkeld. Verder wordt, samen met gemeenten, gewerkt aan faciliteiten, zoals handleidingen en modellen, die de invoering van de basisregistratie GBA bij de gemeenten en de gebruikers van de GBA zullen vergemakkelijken. Ook wordt de terugmelding meegenomen in het opleidingsaanbod rondom de GBA. Een andere vorm van ondersteuning wordt, in samenwerking met gemeenten, provincies en waterschappen, ontwikkeld in het kader van de invoering van de bouwstenen van de Elektronische Overheid. Ter ondersteuning van de invoering van de Elektronische Overheid binnen gemeenten, provincies en waterschappen leveren de gezamenlijke overheden een substantiële bijdrage van 55 miljoen Euro voor de invoering van de diverse programma's en projecten, waaronder de basisregistraties.¹

Deze leden stelden voorts enkele vragen over de GBA-audit. Zij vroegen onder meer om een toelichting op de normering van de audit, om een antwoord op de vraag hoe ver audits terug gaan in het verleden en op de vraag of er onderscheid wordt gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke gegevens, naar de verhouding tot het aantal illegalen in Nederland en naar de diverse andere maatregelen om de betrouwbaarheid van de gegevens te bevorderen.

Allereerst merk ik op dat ik bij brief van 18 juli 2006 uw Kamer heb geïnformeerd over de resultaten van de tweede ronde audits en tevens inzicht heb gegeven in de acties die ik zal nemen ter verbetering van het auditinstrument.² In samenhang met deze brief merk ik hieronder het volgende op over de audit.

De GBA is een van de hoekstenen geworden van het programma Andere Overheid. In het bijzonder zal de invoering van de GBA als basisregistratie leiden tot een intensiever gebruik van de GBA binnen de (semi-)overheid. Dit noodzaakt tot een nieuwe benadering als het gaat om de kwaliteit van de gegevens in de GBA. Niet alleen de kwaliteit van de registratie, maar ook de kwalitatieve waarde van de gegevens voor de gebruikers van de GBA, is in deze nieuwe benadering van belang.

De komende tijd neem ik op verschillende vlakken maatregelen om de kwaliteit van gegevens in de GBA nog beter te maken. Gewezen wordt allereerst op onderhavige voorstel van wet dat een systeem van verplicht gegevensgebruik en verplichte terugmelding van foutvermoedens introduceert, waardoor een krachtig correctiemechanisme ontstaat vanuit de gebruikers van de GBA. Andere onderdelen van de modernisering GBA bevatten eveneens voorzieningen om de kwaliteit van de gegevens in de GBA beter te kunnen bewaken. Het betreft met name in te bouwen standaard kwaliteitscontroles op de administraties.

Ook een centralere en nadrukkelijker positie van de GBA bij de handhaving op diverse terreinen, is met name binnen gemeenten steeds meer aan de orde en bewijst zichzelf. Een dergelijke samenwerking tussen dien-

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 1 mei 2006, Kamerstukken II, 2005–2006, 29 362 en 29 515, nr. 90.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 27 859, nr. 7.

sten en een dergelijk beter gebruik van bestaande instrumenten verdient de voorkeur boven de herintroductie van een instrument als een volkstelling, dat extra bestuurlijke lasten met zich mee zou brengen.

De GBA-audit zal op deze nieuwe methoden van kwaliteitscontrole sterker moeten worden toegespitst. De laatste evaluatie van de GBA-audit in 2005, welke in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet en in de genoemde brief van 18 juli 2006 wordt beschreven, onderschrijft dat de introductie van een andere benadering nodig is. De GBA-audit zal meer dienen te toetsen op de relatie tussen de administratie en de feitelijke werkelijkheid.

Voor realisatie van veel van deze herzieningen, die nog uitgebreid besproken dienen te worden met het veld, is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast. Onder het huidige wettelijke regime is het wel mogelijk een partieel andere auditsystematiek toe te passen. Dit houdt in dat de audit ontdaan wordt van onderdelen die geen toets zijn op de kwaliteit van de feitelijke werkelijkheid, maar die wel heraudits veroorzaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toetsing op bepaalde administratieve handelingen van gemeenten, waarbij de uiteindelijke correcties die dit oplevert geen effect hebben op de juistheid van de gegevens. Zo is het bekend dat fouten in de administratie die in het verleden zijn gemaakt, niet altijd eenvoudig op te lossen zijn en daarom een rol blijven spelen in de audit. Op dit moment werk ik samen met gemeenten aan een oplossing, zodat dergelijke fouten niet langer altijd weerspiegelt worden in de beoordeling van de resultaten van de audit. Overigens zijn de kwaliteitsnormen wel ingedeeld per categorie, waardoor niet elke fout even zwaar telt.

Verder is het voornemen de audit aan te vullen met nieuwe onderdelen die veel meer een toets zijn op de feitelijke werkelijkheid. Zo worden er onder meer vragen opgenomen over het proces van terugmelden. De voorgenomen aanpassingen zal ik verwerken voordat de nieuwe, derde auditronde aan het einde van dit jaar start. Daarnaast zullen de plannen voor de uiteindelijke herziening van de GBA-audit aan uw Kamer worden voorgelegd.

Op de relatie van de GBA met het aantal illegalen is reeds ingegaan in de tweede paragraaf van deze nota.

6. De samenhang met andere registraties

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven waarom een briefadres niet als authentiek gegeven wordt opgenomen.

De GBA registreert van een persoon gebruikelijk een woonadres. Indien een persoon geen vast woonadres heeft, wordt een briefadres opgenomen. Tevens kan op verzoek van betrokkene een briefadres – en geen woonadres – worden opgenomen, indien betrokkene in een bepaalde instelling verblijft, zoals een psychiatrische instelling of een blijf-van-mijn-lijfhuis (artikel 67 van de Wet GBA). Indien, kortweg, iemand geen vast woonadres heeft of er in het kader van persoonlijke levenssfeer of persoonlijke veiligheid bijzondere redenen zijn het woonadres van betrokkene geheim te houden, wordt geen woonadres maar een briefadres opgenomen.

Uit het voorgaande volgt dat een persoon niet woonachtig is op een briefadres. Per definitie woont of verblijft een persoon elders dan op het briefadres dat in de GBA is opgenomen. Vanuit dit oogpunt, is het voor de uitvoering van diverse regelingen onwenselijk dat verplicht uit moet worden gegaan van het briefadres in de GBA. Voor de vaststelling van

bepaalde rechten en verplichtingen of de toekenning van bepaalde voorzieningen is immers het feitelijke woonadres of de feitelijke verblijfplaats veelal doorslaggevend. Dergelijke regelingen zouden worden doorkruist door het authentiek verklaren van het briefadres in de GBA.

Wel is het zo, zoals nu ook al op basis van de Wet GBA het geval is, dat bestuursorganen het briefadres in de GBA kunnen en mogen beschouwen als het adres waarop de ingeschrevene bereikbaar is voor de ontvangst van stukken. Gebruikt een bestuursorgaan het briefadres voor de verzending van een document, dan wordt er in beginsel vanuit gegaan dat het document de burger heeft bereikt. In dit licht zullen bestuursorganen er in de regel voor kiezen hun stukken te sturen aan het briefadres in de GBA, tenzij bijvoorbeeld de burger zelf aan het bestuursorgaan heeft verzocht een ander adres als postadres te gebruiken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke voorzieningen worden getroffen om de gegevensuitwisseling tussen GBA en de basisregistraties voor gebouwen en adressen te bevorderen.

Het gegevensmodel van de GBA zal worden aangepast met de invoering van de basisregistraties voor gebouwen en adressen. Beoogd wordt de benodigde gegevens met betrekking tot adressen, waaronder identificerende sleutels, uit de basisregistraties voor gebouwen en adressen over te nemen. Daartoe zullen de benodigde technische en functionele voorzieningen worden getroffen, waardoor de adresgegevens in de GBA één-op-één worden gekoppeld met de gegevens in de basisregistraties voor gebouwen en adressen.

7. De lasten, de handhaving en de invoering

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat de verplichte terugmelding leidt tot een verhoging van de administratieve lasten voor gemeenten. Zij vroegen waarop de inschatting is gebaseerd dat de hogere efficiëntie en de geringere fraude de extra inzet compenseren, en betreurden dat ACTAL geen oordeel heeft geveld over het wetsvoorstel.

Zoals hiervoor aangegeven, werkt de invoering van de basisregistratie GBA binnen gemeenten structureel ten minste kostenneutraal uit. Desalniettemin stelt het rijk, zoals weergegeven, de nodige middelen en ondersteuning beschikbaar voor de invoering van de E-overheid in het algemeen en de basisregistratie GBA in het bijzonder.

Het een en ander dient wel op de wat langere termijn te worden gezien. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat de invoering van de basisregistratie GBA binnen een gemeente op de korte termijn extra inspanningen en kosten van gemeenten vergen die zich pas op de langere termijn uitbetalen. De positieve effecten van de invoering van de basisregistratie GBA binnen een gemeente zullen niet alleen terugvloeien naar de rijksoverheid, maar ook naar gemeenten, zoals uiteengezet in paragraaf 5.

Met betrekking tot het onderzoek naar administratieve lasten door ACTAL merk ik tot slot op dat het onderzoek door ACTAL alleen de lasten voor burgers en bedrijven betreft. Bestuurlijke lasten voor overheden worden bij dit onderzoek niet betrokken. Vanuit het oogpunt van administratieve lastenvermindering voor burgers en bedrijven vormde dit wetsvoorstel voor ACTAL geen aanleiding om een onderzoek in te stellen. Over het belang van de invoering van basisregistraties voor de vermindering van de administratieve lasten van burgers heeft mijn ambtsvoorganger recent

nog uw Kamer geïnformeerd in het kader van de aanbieding van het rapport «Last van de Overheid».¹

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolai

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 20 juni 2006, Kamerstukken II, 2005–2006, 29 362, nr. 97.