

Vergaderjaar 2003–2004

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2004

Op 21 april jl. heb ik Bestuurlijk Overleg gevoerd met de VNG over de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van het overleg en de verdere voortgang. Tevens wil ik u informeren over de verdere ontwikkeling van GBA als authentieke registratie.

1. Bestuurlijke afspraken inzake de Modernisering GBA

In het Bestuurlijk Overleg is het belang van de modernisering GBA nadrukkelijk onderkend. Een GBA die on line (7 x 24 uur) vanuit een centrale database bevraagd kan worden door gebruikers (gemeenten en afnemers) past in een ontwikkeling naar een «Andere Overheid». Een overheid die slechts éénmaal gegevens aan zijn burgers vraagt, die op een betrouwbare wijze gegevens in verschillende sectoren koppelt en die snel en op ieder willekeurig moment diensten verleent. Voor de realisatie van enkele instrumenten in het programma «Andere Overheid» waaronder een Burger Service Nummer, een Nationale Authenticatievoorziening, een elektronische identiteitskaart (e-Nik) en een systeem van authentieke registraties van basisgegevens is een optimaal functionerend GBA een onmisbare schakel. Derhalve zien alle betrokken partijen de noodzaak in van een standaard GBA-startpakket.

Implementatiescenario

Het startpakket zal niet als één geheel uitgerold worden, maar in twee delen: een startpakket gegevensverstrekking en een startpakket actualisering.

Het startpakket gegevensverstrekking (SpG) moet vooral de snelheid van raadpleging verhogen. Op één punt in Nederland wordt een voorziening ingericht, van waaruit alle op het landelijk GBA-netwerk aangesloten gebruikers van GBA-gegevens worden voorzien. Iedere gemeente levert een afslag van alle gegevens uit de eigen GBA naar dat ene punt. Die

concentratie van de gegevensverstrekking op één punt is veel efficiënter dan implementatie bij iedere gemeente apart en biedt bovendien nieuwe mogelijkheden om dienstverlening *on line* op maat aan afnemers te leveren. Het spreekt ook vanzelf dat de continue (7x24 uur) beschikbaarheid van de GBA-gegevens gemakkelijker gegarandeerd kan worden vanuit één punt. Het Startpakket Gegevensverstrekking behoeft dan slechts op dat ene punt te worden geïmplementeerd. De planning is erop gericht om de SpG in 2006 operationeel te hebben.

Het startpakket actualisering (SpA), moet ervoor zorgen dat gegevensopslag en gegevensbeheer bij alle gemeenten op technisch uniforme wijze plaatsvindt. Uniformiteit maakt het mogelijk dat noodzakelijke wijzigingen, bijvoorbeeld in wetgeving, relatief snel en goedkoop kunnen worden doorgevoerd. Bovendien komt het SpA de kwaliteit van de GBA-gegevens ten goede: invoer en beheer van GBA-gegevens vindt overal volgens dezelfde standaards plaats en er zullen ook mogelijkheden voor consistentiechecks worden ingebouwd. Naar verwachting zal het SpA conform het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Snellen in 2010 gerealiseerd zijn en dan verplicht aan gemeenten worden opgelegd. VNG en BZK onderzoeken de mogelijkheden van een dienstenbus ten behoeve van een efficiënte informatie-uitwisseling tussen GBA en systemen die van de GBA-gegevens gebruik maken.

De koppeling tussen de technisch en inhoudelijk verschillende gemeentelijke systemen met de GBA-startpakketten wordt op gestandaardiseerde wijze verzorgd bijvoorbeeld door de invoering van een zogenoemde dienstenbus. Het dienstenbusconcept stelt de toekomstige burgerzakenapplicatie in staat om het SpA en aanvullende gemeentelijke modules, als één samenhangende burgerzakenapplicatie te laten functioneren. Daarnaast scheidt het concept van de dienstenbus een belangrijke voorwaarde voor een betere marktwerking. Wanneer deze Dienstenbus in overleg met leveranciers wordt ontwikkeld, het beheer door gemeenten goed is geborgd en de implementatie van dit concept via een open standaard wordt afgedwongen, is een betere marktwerking zeer wel mogelijk. Het is dan immers ook voor kleinere leveranciers goed mogelijk om deelapplicaties, zoals aanvullende modules, zelfstandig te ontwikkelen.

Gekozen is voor een gelijktijdige start van zowel SpG als SpA. Daarbij wordt rekening gehouden met eventuele onzekerheden bij implementatie van het SpG en SpA. Wat betreft het SpA zijn de onzekerheden groter dan bij het SpG. Mede op aandringen van het Gebruikersoverleg GBA wordt derhalve eerst begonnen met het nader uitwerken van het SpA-concept in een zogenoemd proof of concept. Een proof of concept levert veel informatie op over hoe het SpA moet worden ingericht en over de koppeling met andere gemeentelijke informatiesystemen.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Tevens zijn er afspraken gemaakt over de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de centrale gegevensverstrekking (SpG) zou moeten worden vormgegeven. Daarbij zijn twee invalshoeken van belang: enerzijds de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het verwerken van de GBA-gegevens en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel in het algemeen en voor het snel en goed verstrekken van de GBA-gegevens aan gebruikers in het bijzonder.

Op de korte termijn zal de beheertaak van de centrale gegevensverstrekking van de GBA-gegevens bij het agentschap BPR worden belegd. Door de betrokken partijen is echter onderkend, dat voor de

langere termijn rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen omtrent andere basisregistraties, met inachtneming van de verantwoordelijkheden van zowel het Rijk als de gemeenten.

Financiering

Voor de ontwikkeling van de startpakketten door het Rijk is, bovenop het reeds beschikbare budget, 15 miljoen euro nodig. Hiertoe zal door het agentschap BPR een lening worden afgesloten bij het ministerie van Financiën, overeenkomstig de voor agentschappen geldende regels. De rente en aflossing van de lening zullen worden doorberekend in de prijs van het berichtenverkeer. Tegenover een verhoging van de kosten van het berichtenverkeer staat het grote voordeel dat gemeenten en afnemers op termijn zullen hebben bij de modernisering van de GBA. Te denken valt bijvoorbeeld aan snellere verwerking en kwaliteitsverbetering van gegevens, betere en snellere dienstverlening aan de burgers, standaardisatie en daarmee reductie van onderhoudskosten. Over de verhoging en vaststelling van de berichtenprijs zullen in het Gebruikersoverleg nadere afspraken worden gemaakt.

Over de financiering van de gemeentelijke kosten zijn met de VNG de volgende afspraken gemaakt:

- zowel het Rijk als de gemeenten investeren in de modernisering van de GBA;
- de investeringen voor gemeenten moeten kostenneutraal verlopen;
- indien de proof of concept van het SpA aantoont dat de bovengenoemde uitgangspunten niet te handhaven zijn, dan zal opnieuw over het financieringsarrangement worden gesproken.

In algemene zin valt te verwachten dat de gemeenten er in financieel opzicht wel bij kunnen varen. Dat is sterk afhankelijk van de mate waarin gemeenten onderling samenwerkingsverbanden aangaan: hoe groter het samenwerkingsverband, des te hoger de baten. De «proof of concept» van het SpA zal meer duidelijkheid kunnen geven over de investeringen die gemeenten zullen moeten doen.

2. Gezamenlijke verantwoordelijkheid Rijk en gemeenten bij inrichting vervolgtraject

In de volgende fase zal de regie bij het maken van plannen over de modernisering van de GBA en het bewaken van de voortgang onder de gezamenlijke regie van het Rijk en de gemeenten vallen.

Die gedeelde verantwoordelijkheid komt tot uiting in de inrichting van een Stuurgroep die alle activiteiten in de komende fase nauwgezet gaat registreren.

In die stuurgroep hebben zitting: BZK, VNG (versterkt met de NVvB) en iemand die de belangen van de GBA-afnemers vertegenwoordigt.

De VNG heeft zich bereid verklaard om in samenwerking met BZK het belang van de modernisering van de GBA naar gemeenten uit te dragen. Daarbij zal bekeken worden in hoeverre bij de inrichting van het vervolgtraject gebruik gemaakt kan worden van het door BZK en VNG gezamenlijk opgerichte «E-Gem» dat gemeenten ondersteunt bij de inzet van ICT.

3. De stand van zaken van het traject GBA als authentieke registratie

Zoals gezegd vormt de modernisering van de GBA een noodzakelijke voorwaarde om als overheid de volgende stap in de verdere stroomlijning van de overheidsinformatievoorziening te kunnen maken. De aanwijzing

van de GBA als authentieke basisregistratie voor de persoonsgegevens is onderdeel van deze moderniseringsslag. Daartoe wordt, aan de hand van eisen die o.a. in het kader van het traject «Stroomlijning Basisgegevens» gesteld worden aan authentieke registraties, nader onderzocht in hoeverre de GBA hier reeds aan voldoet en wat er verder bij de modernisering van de GBA moet worden geregeld om de GBA een authentieke registratie in optima forma te kunnen maken.

Het gaat daarbij in de eerste plaats om welke gegevens precies als authentiek worden aangewezen. Ten tweede zal nadere invulling gegeven moeten worden aan het concept van het verplichte gebruik van de GBA door alle afnemers. Ten derde zal de systematiek van de verplichte terugmelding nader moeten worden vormgegeven. Uiteraard zullen bovenstaande aandachtspunten worden afgestemd met de eigenlijke gebruikers van de GBA (gemeenten en afnemers).

Tot slot verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief, waarin de stand van zaken wordt weergegeven van de overige activiteiten in het kader van de Modernisering GBA.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. De Graaf

1. Aanpassing van het GBA-datatransport

Om on line communicatie binnen het GBA-stelsel mogelijk te kunnen maken is aanpassing nodig van het huidige datatransport van GBA-gegevens.

Het GBA-berichtenverkeer verloopt nu over de inmiddels verouderde X-25 datatransportlaag. Deze datatransportlaag wordt vervangen door de modernere standaard TCP/IP met SSL (Secure Socket Layer), een beveiliging gebaseerd op het onderling uitwisselen van digitale certificaten. Inmiddels hebben de GBA leveranciers hun GBA-pakketten aangepast en zijn deze pakketten functioneel getoetst. Er is een migratiedraaiboek opgesteld voor gemeenten en afnemers, waarin precies de te nemen stappen staan. Ook zijn er certificaten uitgegeven waardoor het mogelijk is om van de nieuwe datatransportlaag van de GBA gebruik te kunnen maken. De daadwerkelijke installatie van het nieuwe systeem regelen de afnemers en gemeenten zelf met hun GBA-leverancier.

Een groot aantal gebruikers is inmiddels gemigreerd (ruim 50%). Per 1 januari 2005 zal de verouderde transportlaag X.25 technisch niet langer meer worden ondersteund.

2. Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling GBA (LRD)

Het volledig on line maken van de GBA zal, zoals aangegeven, plaatsvinden door middel van een gefaseerd traject. Om voor de korte termijn in ieder geval tegemoet te kunnen komen aan de directe behoeften bij een groot aantal afnemers om de GBA sneller te kunnen raadplegen, is voorzien in een tussentijdse voorziening met een beperkte on line functionaliteit voor de GBA-afnemers. Deze Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling GBA (LRD) kan door de afnemers 24 uur per etmaal en 7 dagen per week bevroegd worden en bevat een beperkte set aan persoonsgegevens.

Een dergelijke voorziening betekent dat op korte termijn tevens de dienstverlening aan de burger aanzienlijk verbeterd kan worden doordat verschillende front-offices direct kunnen beschikken over de persoonsgegevens van hun cliënten.

De LRD is in 2003 door de gemeenten gevuld met een beperkte set van gegevens uit de GBA en wordt vanaf dat moment door middel van het reguliere GBA-berichtenverkeer bijgehouden. De voor de LRD noodzakelijke technische voorzieningen, zowel op centraal als op decentraal niveau, zijn inmiddels gerealiseerd en getoetst. Vanaf 1 april 2004 is de LRD in een pilotsituatie operationeel. Die pilot, waaraan 10 afnemers deelnemen, duurt tot 1 juli 2004, waarna een evaluatie zal plaatsvinden. Begin september 2004 zal, mede afhankelijk van de evaluatieresultaten, begonnen worden met de aansluiting van alle afnemers die van de LRD-service gebruik willen maken.

De eerste resultaten van de LRD-pilot wijzen uit dat het gebruik van de LRD leidt tot afname van de no-hit problematiek en daarmee tot directe financiële baten bij de deelnemende organisaties.

Met de introductie van de LRD wordt het mogelijk voor gemeenten, die zijn aangesloten als afnemer op het GBA stelsel, de gegevens van geregistreerden on-line te vergelijken met de gegevens van geregistreerde slachtoffers of vermisten.

Uiteraard wordt bij de ontwikkeling van het SpG nadrukkelijk rekening gehouden met de optimale inzet van de GBA bij de slachtofferregistratie.

Zodra het SpG beschikbaar is en daarmee de volledige persoonsgegevens on line bevragebaar zijn geworden, zal de LRD als systeem conform de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Snellen worden afgebouwd.

3. Controle op een correct GBA-gebruik door afnemers

De Commissie Snellen heeft in haar advies aangegeven hoe omgegaan zou moeten worden met het toezicht op het gebruik van GBA-gegevens door de sectorloketten en hybride organisaties. Daarbij zou het commitment van de huidige GBA-gebruikers vergroot moeten worden ten aanzien van wat zij wel of niet mogen doen met de verstrekte GBA-gegevens. De Commissie heeft interne accountantscontroles voorgesteld voor het toezicht op het gebruik van GBA-gegevens door de sectorloketten en externe periodieke EDP audits voor het toezicht op het gebruik van GBA-gegevens door hybride organisaties. De EDP audits kunnen, zo adviseerde de Commissie Snellen, daarbij in samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) worden afgenomen. In haar reactie heeft het Kabinet destijds aangegeven deze voorstellen te ondersteunen.

Bij de uitwerking van de voorstellen heb ik enkele zaken afgewogen. In de eerste plaats vind ik het van belang dat niet alleen hybride organisaties en sectorloketten de noodzaak van bescherming van privacy meewegen in de wijze waarop ze met GBA-gegevens omgaan, maar alle afnemers die geautoriseerd zijn voor het gebruik van GBA-gegevens. Het controle-instrumentarium moet derhalve op een bredere range van instellingen toepasbaar zijn.

In de tweede plaats wil ik terughoudend zijn in het opleggen van nieuwe verplichtingen aan afnemers. Het Kabinet streeft naar vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor overheidsorganisaties, en het opleggen van administratief verzwarende controles moet alleen worden toegepast als er geen «lichtere» middelen beschikbaar zijn.

Om deze redenen heb ik besloten om vooralsnog voor een «licht» controle-instrumentarium te kiezen. De essentie daarvan bestaat uit een systeem van zelfevaluatie, waarbij afnemers zelf nagaan of zij wat betreft de omgang met GBA-gegevens voldoen aan de eisen die in de wet (wet GBA en Wet Bescherming Persoonsgegevens) hieraan zijn gesteld. Ik zal hiertoe, in samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens, een instrument ontwikkelen. De eigen accountant van iedere afnemer kan dan jaarlijks aangeven of de afnemer zich aan die regels heeft gehouden. Ik streef ernaar dit instrumentarium in 2005 in te voeren en na een jaar te evalueren.

4. De Digitale Kluis: serviceverlening en regiefunctie

Eén van de voorstellen van de Commissie Snellen had betrekking op de ontwikkeling en invoering van het concept van de zogenoemde «digitale kluis».

De digitale kluis is een middel om burgers meer regie te verlenen over hun eigen persoonsgegevens. Door het inzagerecht van de burger vanuit de overheid beter te faciliteren, wordt niet alleen een uitbreiding van de dienstverlening naar de burger toe geboden, het vergroot tevens de transparantie van de overheid. Met dit voorstel geeft de Commissie Snellen specifiek invulling aan één van de in de nota «Contract met de Toekomst» aangekondigde strategische verkenningen naar de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan het recht op regie over de eigen persoonsgegevens (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 8).

Het Kabinet heeft in haar reactie op het advies van de Commissie Snellen voorgesteld het kluisjesconcept nader te bekijken op wenselijkheid en haalbaarheid. In 2003 is door BZK een verkennend onderzoek uitgevoerd onder een groot aantal gemeenten en stakeholders met de vraag hoe zij staan tegenover invoering van digitale regievoering (rapport «werkbare vormen van digitale regie over eigen (persoons)gegevens door de burger», april 2003). Momenteel doet BZK aanvullend onderzoek naar de burgerwensen. Op basis van de uitkomsten zal worden gekeken hoe aan digitale regievoering inhoud kan worden gegeven.

Overwogen is een technische voorziening – het zogenaamde «Digitale Dossier» – als extra functionaliteit in het beoogde gestandaardiseerde GBA-startpakket op te nemen. Mede op basis van een advies van het Gebruikersoverleg GBA heb ik besloten voorlopig geen prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een Digitaal Dossier als extra functionaliteit binnen het beoogde GBA-startpakket. Het uitgangspunt van inzage van de burger in eigen (GBA) gegevens wordt verder uitgewerkt binnen het programma Andere Overheid. Hierover zal ik u nader berichten in de samenhangende notitie over de elektronische overheid, die voor de zomer naar de Kamer wordt gezonden.

5. Een onderzoek naar het eventuele nut van opname van biometrie in de GBA

De Commissie Snellen heeft voorgesteld een verder onderzoek in te stellen naar het nut van opname van biometrische gegevens in de GBA. De Commissie zag een toegevoegde waarde in betere mogelijkheden tot identificatie van slachtoffers bij ongevallen en rampen.

Het idee om biometrie in de GBA op te nemen kan niet los worden gezien van het voornemen om biometrische kenmerken op te nemen in de Nederlandse reisdocumenten. Dat voornemen stoelt op de onderkende noodzaak om de zogenaamde look alike fraude te bestrijden, waarbij mensen trachten zich van een valse identiteit te voorzien door gebruik te maken van een reisdocument van een gelijkende persoon. Verificatie met behulp van biometrie heeft nut bij het controleren van reizigers bij grenspassages, maar dient vooral het tegengaan van identiteitsfraude in het binnenlands maatschappelijk verkeer; daarmee wordt het onterechte gebruik van overheidsprestaties en zogenaamde horizontale fraude met behulp van valse identiteiten voorkomen.

Omdat biometrische kenmerken ook, zo is althans de bedoeling, worden opgeslagen in de reisdocumentenadministratie is het ook mogelijk om biometrische verificatie te hanteren bij de uitgifte van reisdocumenten. Op die manier wordt voorkomen dat personen zich van een valse identiteit voorzien door handig gebruik te maken van het reguliere afgifteproces.

Het daarnaast nog opslaan van biometrische gegevens in de GBA, naast de toch al beoogde opslag in de reisdocumentenadministratie, heeft naar mijn opvatting een geringe meerwaarde. Daarbij komt dat het opslaan in de GBA van biometrische kenmerken ten behoeve van het identificeren van slachtoffers bij rampen en ongevallen alleen goed kan werken als het om DNA-kenmerken gaat.

Los van deze overwegingen moet bedacht worden dat het opslaan van DNA-kenmerken veel maatschappelijke weerstand zal opleveren – het is immers denkbaar dat daar in de loop van de jaren steeds meer uit afgeleid kan worden – en dat een dergelijke opslag zeer kostbaar is. Al deze overwegingen tezamen hebben mij doen besluiten het pad van opname van biometrische kenmerken in de GBA niet verder te verkennen.

6. Uitbreiding van de GBA-gegevensset

In het kader van de vraag of de GBA-gegevensset uitgebreid zou moeten worden met andere persoonsgerelateerde gegevens is door de Commissie Snellen een Quick Scan uitgevoerd naar de wensen onder gemeenten en afnemers. Hieruit kwam een dusdanig omvangrijke lijst met uiteenlopende gegevens naar voren dat de Commissie Snellen het onwenselijk achtte een uitspraak te doen of richtlijnen te geven. Wel vond de Commissie het wenselijk om in de toekomst een zogenoemde «indicatie overleden kind» in de persoonslijst van de ouders op te nemen, dit om belastende vragen richting ouders waa'r mogelijk te voorkomen. Het Kabinet heeft dit voorstel destijds overgenomen.

De grote respons op de door de Commissie uitgevoerde Quick Scan gaf echter aanleiding om te bezien op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de wensen uit het veld.

In een eerste fase is een inventarisatie gemaakt van alle voorstellen tot wijziging en uitbreiding van de gegevensset. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van de antwoorden van de gemeenten tijdens de Quick Scan, een door de NVVB uitgebracht rapport «Vereenvoudiging GBA» met daarin voorstellen om de bijhouding van de GBA door gemeenten te vereenvoudigen, en enkele wensen van het ministerie van Justitie. Vervolgens zijn de voorstellen getoetst op wenselijkheid en haalbaarheid.

Inmiddels is gebleken dat het merendeel van de wensen die zijn aange-reikt kan worden gerealiseerd. Bij de verdere uitwerking en realisatie van de voorstellen wordt vooral gelet op het belang van de kwaliteit, consistentie van de GBA gegevensset en het oplossen van problemen die door de uitvoeringspraktijk worden ervaren bij het aanbrengen van (ingewikkelde) wijzigingen in de GBA gegevensset.

7. Technische afstemming GBA-Burgerlijke Stand

In de Kabinetsreactie op het rapport van de Cie-Snellen is het voorstel overgenomen om in overleg met het ministerie van Justitie te bezien op welke wijze een technische integratie tussen de systemen van de Burgerlijke Stand en de GBA tot stand gebracht kan worden. Dat onderzoek is gestart, maar nog niet afgerond. Een werkgroep van de Commissie van Advies voor de Burgerlijke Stand en Nationaliteit heeft ook een onderzoek gestart naar de positionering van de «Ambtenaar van de Burgerlijke Stand in de informatiemaatschappij».

Een inventarisatie van de vraagpunten in beide werkgroepen heeft ertoe geleid dat de betrokken ministeries (Justitie en BZK) in samenwerking met het veld deze gezamenlijke vraagpunten in een aparte werkgroep bezien.