

Vergaderjaar 2019–2020

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 143

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2019

Hierbij informeer ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de Basisregistratie Personen (BRP). Hiermee geef ik uitvoering aan de toezegging die ik heb gedaan in het AO BRP Terugblik van 22 november 2018¹.

De BRP bevat de persoonsgegevens van de inwoners van ons land², van mensen die niet in Nederland wonen maar wel een band hebben met de Nederlandse overheid (niet-ingezetenen), en van overleden mensen uit die twee groepen. De BRP³ bestaat 25 jaar en heeft zich ontwikkeld tot een onmisbare basisvoorziening voor de digitale overheid. In het voorjaar van 2019 werd de 25 miljoenste persoon in de BRP geregistreerd.

De zorg over al deze privacygevoelige informatie, cruciaal in ontelbare overheidsprocessen, vereist voortdurend aandacht. De continuïteit, veiligheid en kwaliteit van de BRP als onderdeel van het Nederlandse identiteitsstelsel hebben daarbij de hoogste prioriteit. Daarnaast is het van belang dat de BRP aangepast wordt als ontwikkelingen in de samenleving daarom vragen en dat de BRP op langere termijn toekomstbestendig is.

Op 10 juli 2018⁴ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen die zich op korte en middellange termijn in het BRP-stelsel voordoen en over mijn aanpak om voor de lange termijn tot een nieuwe visie op het

¹ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 22 november 2018, over BRP Terugblik, Kamerstuk 27 859, nr. 131.

² Uitgezonderd de inwoners van Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES), zij staan geregistreerd in de eigen bevolkingsadministraties (PIVA, Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba).

³ Voorheen GBA, Gemeentelijke basisadministratie Persoonsgegevens. De wet GBA ging in op 1 oktober 1994. Op 6 januari 2014 verving de wet BRP de wet GBA.

⁴ Kamerstuk 27 859, nr. 127.

BRP-stelsel en zijn plek in het identiteitsstelsel te komen. Met deze brief informeer ik u over de activiteiten die in dat kader in de afgelopen periode zijn uitgevoerd en mijn aanpak in de komende periode. Ik ga achtereenvolgens in op:

- 1) activiteiten in verband met de continuïteit, veiligheid en kwaliteit van de BRP;
- 2) gerealiseerde vernieuwingen en afgeronde activiteiten in het huidige BRP-stelsel;
- 3) activiteiten op korte/ middellange termijn in het huidige BRP-stelsel;
- 4) de aanpak voor de lange termijn.

1. Continuïteit, veiligheid en kwaliteit

Continuïteit

De centrale voorzieningen voor de BRP moeten goed beveiligd zijn en continu beschikbaar zijn voor de gebruikers⁵. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun privacy gewaarborgd is en blijft. Zoals eerder gemeld aan uw Kamer⁶ heeft de «health check» uitgewezen dat de continuïteit van de voorzieningen voor de komende jaren gewaarborgd is, maar dat er wel uitgesteld onderhoud moet plaatsvinden. Dat wordt sinds vorig jaar met extra aandacht uitgevoerd in de reguliere beheer- en onderhoudswerkzaamheden. In dat kader is in de afgelopen periode door de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) onder andere gewerkt aan het tabellenbeheer, de actualisering van procedures en werkinstructies, opschoning van autorisaties en het oplossen van data-kwaliteit issues. Daarnaast is er onderzocht welke mogelijkheden er zijn om verouderde techniek te vervangen, zoals bij de berichtendienst. De werkzaamheden gaan de komende jaren door en ik zal u over de voortgang blijven rapporteren.

Veiligheid

In het Regeerakkoord is opgenomen dat gegevens van burgers in basisregistraties en andere privacygevoelige informatie altijd versleuteld worden opgeslagen. In de Kamerbrief «verhogen informatiebeveiliging»⁷ van 16 oktober 2018 is gemeld dat gestart zou worden met een onderzoek naar de wijze waarop de huidige veiligheidsmaatregelen voldoende bescherming bieden tegen mogelijke beveiligingsrisico's. Uitgangspunt daarbij is het beschermen van privacygevoelige informatie. Hieruit zou kunnen volgen dat registraties en/of onderdelen van registratiesystemen die nu niet versleuteld zijn dat voortaan wel moeten worden. De basisregistratie personen (BRP) is de eerste basisregistratie waarvoor dit onderzoek wordt uitgevoerd. Het onderzoek bevindt zich in de rapportagefase en ik zal uw Kamer begin volgend jaar over de uitkomsten informeren.

Kwaliteit

De kwaliteit van de gegevens in de BRP is hoog⁸, maar verdient voortdurend de aandacht. Een belangrijk instrument voor de verbetering van de adreskwaliteit in de BRP is de Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA).

⁵ Met gebruikers wordt in deze brief bedoeld: de afnemers van gegevens uit de BRP waaronder uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst, SVB en politie en de bijhouders van de gegevens waaronder gemeenten.

⁶ Kamerbrieven 18 mei 2018 en 10 juli 2018, Kamerstuk 27 859, nrs. 124 en 127. Hierin is gemeld dat de continuïteit voor 5–7 jaar gewaarborgd is.

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 574.

⁸ Zie Kamerstuk 27 859, nr. 140 en de bijlage «onderzoek naar de kwaliteit van adresgegevens in de BRP van het CBS» voor recente gegevens over adreskwaliteit.

Bij LAA werken gemeenten, de rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden samen aan adreskwaliteit en daarmee aan het bestrijden van adresgerelateerde fraude. Begin dit jaar hebben 19 nieuwe gemeenten zich aangesloten bij de LAA, waarmee het totaal van aangesloten gemeenten op 278 komt. Momenteel vindt de transitie plaats van het tijdelijke programma bij ICTU naar structurele inbedding bij de RvIG. Inmiddels heeft RvIG een groot deel van de taken overgenomen van ICTU. Bij structurele inbedding van LAA hoort een meer centrale rol van de Minister van BZK binnen de LAA. Er wordt aan een wetsvoorstel gewerkt dat voorziet in deze nieuwe rol van de Minister. Ik streef ernaar het voorstel nog dit jaar in consultatie te doen.

2. Gerealiseerde vernieuwingen/activiteiten tussen november 2018⁹september 2019

Registratie levenloos geboren kinderen

Op 5 februari 2019 is de wijziging van de wet BRP in werking getreden, die het mogelijk heeft gemaakt dat ouders van levenloos geboren kinderen hun kind(eren) kunnen laten registreren in de Basisregistratie Personen. Meer dan 17.000 ouders maakten reeds gebruik van de mogelijkheid hun levenloos geboren kind(eren) te laten registreren in de BRP. Op 10 september 2019 waren er 10.755 levenloos geboren kinderen geregistreerd.

Verbeterde terugmeldvoorziening

Voor de kwaliteit van de gegevens in de BRP is het van groot belang dat gebruikers van de gegevens het melden als ze twijfelen aan de juistheid van de gegevens die ze uit de BRP verstrekt hebben gekregen. Om dat proces te vergemakkelijken is per 1 juli 2019 een nieuwe terugmeldvoorziening in gebruik genomen. Deze is gebruiksvriendelijker en heeft nieuwe functionaliteiten op verzoek van de gebruikers. Zo kunnen ze contactgegevens invullen, waardoor contact tussen de melder en de gemeente die de melding ontvangt wordt vergemakkelijkt. Een eerste evaluatie met gebruikers en gemeenten was positief¹⁰.

Acties n.a.v. Ombudsmanrapport «Een mens leeft, een systeem niet»

In het voortgangsbericht¹¹ aan de Nationale ombudsman over activiteiten naar aanleiding van het rapport «Een mens leeft, een systeem niet», werd aangekondigd dat medewerkers burgerzaken een training aangeboden zouden krijgen in het herkennen van een hulpvraag. In overleg met de Nationale ombudsman is niet gekozen voor een traditionele training, maar voor een educatieve voorstelling, die samen met Ombudsman en gemeenten is ontwikkeld. De voorstelling is in mei en juni dertien keer opgevoerd door het hele land en werd met enthousiasme ontvangen. Een belangrijk onderwerp daarbij was de binnengemeentelijke samenwerking tussen burgerzaken en het sociale domein. Ik heb uw Kamer eerder uitgebreider geïnformeerd over diverse activiteiten in het kader van

⁹ Op 22 november vond AO Terugblik BRP plaats. Deze brief beslaat de periode tussen dat AO en 15 september 2019.

¹⁰ Evaluatie met gebruikers tijdens de werkgroep Adreskwaliteit van 3 juli.

¹¹ Kamerstuk 27 859, nr. 123.

burgers die door registratieproblemen in de knel raken (met name dak- en thuislozen)¹².

3. Activiteiten op de korte en middellange termijn

Uitbreiding registratie levenloos geboren kinderen

Zoals al aan uw Kamer gemeld¹³, ben ik van plan in het voorjaar van 2020 een wetsontwerp tot aanpassing van de Wet BRP en de wet persoonsgegevens BES in te dienen. Dit om mogelijk te gaan maken dat ook niet-ingezetenen (bijvoorbeeld Nederlanders die in het buitenland wonen) en inwoners van de BES hun levenloos geboren kind(eren) kunnen inschrijven in de BRP of in de persoonsadministraties van de BES-eilanden. Dit laatste zoals gevraagd in de motie van de leden Özütok en Van der Graaf¹⁴. In het kader van die motie heb ik tevens de Caribische landen aangeschreven. Met inachtneming van hun eigen verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid over hun persoonsregistratie, heb ik in overweging gegeven om opname van gegevens over levenloos geboren kinderen in hun persoonsregistraties mogelijk te maken. Daarbij heb ik ondersteuning vanuit Europees Nederland aangeboden.

Regie op gegevens

Op 11 juli 2019 heb ik uw Kamer een visiebrief¹⁵ gestuurd over Regie op gegevens, waarin ook wordt ingegaan op de BRP, onder andere met betrekking tot correctie en inzage, eenmalige verstrekking en het delen van gegevens onder regie van de burger. In dat kader wordt onder andere gewerkt aan het verbeteren van het overzicht dat burgers ontvangen als ze bij de gemeente opvragen welke organisaties hun gegevens verstrekt hebben gekregen uit de BRP.

Oplossing voor gevallen waarin een nieuwe bewoner last heeft van de registratie van de oude bewoner

Ik ben van plan een wijziging van de BRP in gang te zetten om het zichtbaar te maken dat een persoon aantoonbaar niet meer op een bepaald adres woont. Dit naar aanleiding van overleg met de vier grote steden (G4), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en uitvoeringsorganisaties (waaronder de Belastingdienst) over het probleem dat nieuwe bewoners er last van hebben wanneer een vorige bewoner heeft verzuimd zijn adreswijziging of vertrek naar het buitenland door te geven aan de gemeente. De gemeente kan deze vorige bewoner conform de onderzoeksplicht in de wet BRP niet van het adres afhaken zonder onderzoek te verrichten naar waar de oude bewoner is gebleven. In de tussentijd ondervinden zowel de nieuwe bewoner als gebruikers van de gegevens uit de BRP problemen met de onjuiste inschrijving. Hier moet een structurele oplossing voor komen. Er worden diverse mogelijkheden onderzocht.

¹² Zie Reactie op het verzoek van het lid Özütok, gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden van 29 januari 2019, over gemeenten die weigeren dakloze mensen in te schrijven in de Basisregistratie Personen, Kamerstuk 27 859, nr. 134 en het antwoord op vragen van de leden Peters en Van der Molen over het bestaan van zogenaamde «spookburgers», Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1910.

¹³ Kamerstuk 27 859, nr. 142.

¹⁴ Kamerstuk 35 000 IV, nr. 17.

¹⁵ Kamerbrief visie Regie op Gegevens, Kamerstuk 32 761, nr. 147.

4. De aanpak voor de lange termijn

Met mijn brief d.d. 10 juli 2018¹⁶ informeerde ik uw Kamer over het voorziene vervolgtraject na het stopzetten van de operatie BRP, het programma dat een nieuw systeem voor de BRP zou realiseren. In de brief kondigde ik aan in overleg te gaan met belanghebbenden¹⁷ om een visie op de toekomst van het BRP-stelsel te ontwikkelen. Ik zegde toe uw Kamer in 2020 deze visie aan te bieden.

De afgelopen periode hebben gesprekken plaatsgevonden met belanghebbenden, onder andere in diverse werkgroepen. Op basis van deze gesprekken en de ervaringen met onder andere het programma Elektronische Identiteit (eID), kies ik voor een andere aanpak dan vorig jaar voorzien. Ik hecht eraan uw Kamer daarover met deze brief te informeren. Eerst ga ik in op de gesprekken.

Opbrengst gesprekken met de belanghebbenden

Tijdens operatie BRP waren wijzigingen lastig omdat dat de bouw van het nieuwe systeem zou verstoren. Na het stopzetten van operatie BRP werd besloten om eerst een beleidsvisie te gaan opstellen. Wensen vanuit de samenleving en vanuit gebruikers konden ondertussen slechts beperkt worden ingewilligd. Uit de gesprekken met belanghebbenden bleek dat veel «oude» wensen nog steeds actueel zijn of zelfs urgenter zijn geworden. De periode waarin slechts beperkt aanpassingen mogelijk waren, heeft al erg lang geduurd.

In de gesprekken kwam aan de orde aan welke principes van de huidige BRP de gebruikers in ieder geval willen vasthouden; dat zijn onder andere:

- de registratie van persoonsgegevens moet eraan bijdragen dat de overheid niet onnodig om gegevens vraagt (éénmalige verstrekking/meervoudig gebruik);
- de overheid dient zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens;
- de overheid zorgt ervoor dat de gegevens betrouwbaar zijn en actueel worden gehouden;
- de persoonsregistratie past in het overheidsbrede stelsel van basisregistraties;
- de overheid is verplicht de vastgelegde gegevens te gebruiken;
- de registratie voorkomt uitsluiting van personen in het maatschappelijk verkeer.

Bij het bespreken van wensen voor de toekomst ging het onder andere over:

- het inzetten van moderne technieken, bijvoorbeeld artificiële intelligentie ter bevordering van de betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens;
- registratie en bevragen meer bij de bron laten plaatsvinden;
- het versterken van de rol van de BRP bij de identiteitsvaststelling;
- breder gebruik van de gegevens door de burger mogelijk maken;
- intensiever gaan samenwerken met maatschappelijke organisaties die gegevens uit de BRP nodig hebben;
- het voorkomen van dubbele gegevensopslag door geen gegevens te registreren die al in een andere (basis)registratie zijn opgenomen;
- het verbeteren van de actualiteit van de gegevens.

¹⁶ Kamerstuk 27 859, nr. 127.

¹⁷ Gebruikers van de BRP en vertegenwoordigers van de belangen van burgers en bedrijven, en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens als beheerder van de centrale voorzieningen voor de BRP.

Ik zie goede mogelijkheden om de BRP stapsgewijs te gaan verbeteren en vernieuwen, voortbouwend op wat er al staat in plaats van te koersen op het bouwen van een nieuw systeem. Hieronder licht ik de aanpak daarbij toe.

Gewijzigde aanpak

In plaats van eerst een volledig uitgewerkte beleidsvisie voor de registratie van persoonsgegevens aan uw Kamer aan te bieden, en daarna pas te werken aan een gezamenlijke ontwikkelagenda als voorbereiding voor de technische realisatie (de aanpak zoals in de brief van 10 juli 2018 geschetst), wil ik versneld aan de slag met doorontwikkeling van de huidige BRP. Met de ontwikkelagenda verbind ik de korte, middellange en lange termijn aan elkaar en maak ik een einde aan de periode waarin slechts beperkt wijzigingen konden worden doorgevoerd. Hiermee wil ik voorkomen dat de langetermijnvisie de vijand van de verbetering wordt.

Ik volg daarbij in ieder geval een aantal algemene principes:

- de gebruiker (burger, gemeenten, afnemers) staat centraal;
- we ontwikkelen vanuit de waarden toegankelijkheid (inclusie), gebruikersvriendelijkheid, veiligheid en betrouwbaarheid (privacy);
- we streven ernaar om basispersoonsgegevens zoveel mogelijk op één plek vast te leggen en voor het gebruik van gegevens deze als bron te gebruiken.

De gewijzigde aanpak ziet er als volgt uit:

1) *Er wordt een ontwikkelagenda opgesteld*

Op basis van de omvangrijke lijst van wensen en behoeften van de belanghebbenden, de opdrachten uit het regeerakkoord en de activiteiten uit de health check wordt een ontwikkelagenda opgesteld. De ontwikkelagenda vormt het kader voor de verdere vernieuwing en verbetering van het BRP-stelsel. Samen met belanghebbenden worden wijzigingen geprioriteerd en ingepland. Er wordt een bijpassende governance ingericht.

2) *Het stelsel wordt continu doorontwikkeld in kleine stappen met tussentijds duidelijk herkenbare resultaten, waarbij grotere items worden opgeknipt*

De ontwikkelagenda is het startpunt voor het plan voor de technische realisatie. Dat wordt niet in een keer een heel nieuw systeem, maar we nemen de huidige functionaliteiten van het bestaande BRP-stelsel als uitgangspunt. De ontwikkelingen in het digitale domein worden daarbij wel voortdurend gevolgd en gezien wordt welke nieuwe technieken toegepast kunnen worden bij de doorontwikkeling. Zo ontstaat een proces van voortdurende beleidsontwikkeling en doorontwikkeling van de BRP. Naast wenselijkheid en haalbaarheid wordt daarin ook het kostenaspect meegenomen: wegen kosten van vernieuwingen tegen baten op?

3) *Mogelijke innovaties worden (eerst) met experimenten beproefd*

Toekomstige innovaties worden vooraf getoetst in verkenningen en/of experimenten. Het huidige stelsel en de tot nu toe gehanteerde aanpak bieden beperkt ruimte voor het toepassen van (technologische) innovaties. Mede door de focus op de langetermijnvisie zijn voorstellen van belanghebbenden voor experimenten tot nu toe nog niet gestart. Zo is het een wens van de VNG om te onderzoeken of de openbaar gemaakte broncode van de stopgezette «operatie BRP» zou kunnen worden hergebruikt voor het verbeteren van het bijhouden van persoonsgegevens door de gemeenten. Ik wil een experiment als dit graag toestaan en stimuleren, maar leg me daarbij niet vast op de oplossingsrichtingen die de experimenten onderzoeken zonder de uitkomsten daarvan goed te hebben bestudeerd.

4) *Uitgangspunten uit andere programma's worden gebruikt*

We (her)gebruiken uitgangspunten uit andere programma's, bijvoorbeeld de privacyvisie¹⁸ die ontwikkeld is door het programma eID, en we koppelen de Toekomst BRP aan andere ontwikkelingen binnen de digitale overheid. De BRP kan niet los gezien worden van ontwikkelingen op het gebied van (digitale) identiteit, toegang en regie op gegevens.

Met deze gewijzigde aanpak komt er een einde aan de periode waarin slechts beperkt wijzigingen in de BRP doorgevoerd konden worden. Naast noodzakelijk onderhoud en beperkte doorontwikkeling worden meer aanpassingen van de BRP, op basis van wensen en behoeften van de gebruikers en de samenleving vanaf nu weer mogelijk. Ik zal uw Kamer uiteraard betrekken als we daarbij voor fundamentele keuzes komen te staan. In het voorjaar van 2020 zal ik uw Kamer informeren over de invulling en voortgang van deze gewijzigde aanpak.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹⁸ Bijlage 3 bij de Kamerbrief «Aanpak implementatie programma eID», Kamerstuk 26 643, nr. 590.