

Vergaderjaar 2007–2008

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2008

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2008¹ heb ik toegezegd de Tweede Kamer een actieplan toe te sturen teneinde de betrouwbaarheid van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) op het gewenste niveau te brengen. In deze brief treft u de contouren van dit actieplan aan. Ik heb het actieplan opgesteld in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ik geef hiermee uitvoering aan de motie van de leden Heijnen en Bilder van 29 november 2007².

Zoals ik bij de begrotingsbehandeling reeds aangaf lopen er al veel activiteiten die er op gericht zijn de kwaliteit van de GBA te bevorderen. Er is continue aandacht voor de kwaliteit van de GBA. Lopende activiteiten zijn logischerwijs onderdeel van het actieplan. Gemeenten besteden veel aandacht aan een betrouwbare GBA. De dienstverlening en uitvoering van taken van een gemeente is immers ook op deze administratie gebaseerd.

Wel dient te worden bedacht dat persoonsgegevens continue aan wijzigingen onderhevig zijn. Denk aan verhuizing, trouwen en het krijgen van een kind. Tevens moet worden bedacht dat niet elke burger iedere wijziging doorgeeft of door wil geven. Voorts is rechtmatig verblijf een voorwaarde voor inschrijving in de GBA, waardoor niet iedereen kan worden ingeschreven. Juist vanwege eerder genoemde wijzigingen in de persoonsgegevens en randvoorwaarden is het niet mogelijk op een willekeurig moment 100% betrouwbaarheid te realiseren.

Ik zal samen met VNG en NVVB nadere afspraken maken over de verdeling van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de maatregelen en de sturing op het geheel van de maatregelen. In de uitvoering van de maatregelen zal sturing worden gegeven aan en samenhang worden gebracht in de maatregelen die ten doel hebben de betrouwbaarheid van de GBA op het gewenste niveau te brengen. Op basis van het actieplan

¹ Handelingen II 2007/08, nr. 30, p. 2371.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 34.

kunnen alle betrokkenen verder werken aan de kwaliteit van de GBA. Ik sluit niet uit dat er in de periode tot 2011 nog andere maatregelen noodzakelijk en/of wenselijk blijken. Uiteraard kunnen ook deze maatregelen in het actieplan worden opgenomen. Jaarlijks zal ik u met een voortgangsrapportage informeren over de stand van zaken. Onderdelen van het actieplan, waarover ik uw Kamer reeds separaat informeer, zullen niet in de voortgangs rapportage worden opgenomen.

In deze brief ga ik eerst in op de invulling van de begrippen kwaliteit en betrouwbaarheid en schets ik het uitgangspunt van waaruit verder wordt gewerkt aan de gewenste kwaliteitsverbetering. Vervolgens geef ik een beeld van de betrokkenen die een bijdrage leveren aan deze kwaliteits-slag. Ten slotte geef ik een overzicht van de maatregelen die de contouren van het actieplan vormen.

Een betrouwbare GBA

De GBA bevat persoonsgegevens van in beginsel alle in Nederland woonachtige burgers. In de GBA zijn geen gegevens opgenomen van Nederlanders die in het buitenland wonen. Ook zijn geen gegevens opgenomen van personen die in Nederland verblijven zonder geldige verblijfstitel of nog in afwachting zijn van het verkrijgen van een geldige verblijfstitel. De persoonsgegevens zijn nodig voor een effectieve uitvoering van overheids-taken en een adequaat dienstverleningsniveau van de overheid. Het openbaar bestuur kan niet functioneren zonder een goed werkende basis-registratie persoonsgegevens. Dat betekent dat de gegevens van de GBA betrouwbaar moeten zijn, dat wil zeggen van een hoge kwaliteit. Als het gaat om kwaliteit is de GBA als basisregistratie het uitgangspunt: de gegevens in de GBA dienen juist, actueel, volledig en beschikbaar te zijn en de gebruikers¹ van de GBA dienen die gegevens te gebruiken bij de uitvoering van hun taken. Dit uitgangspunt is ten grondslag gelegd aan de invoering van de GBA als basisregistratie. Het betekent enerzijds dat overheidsinstanties van de burger niet meer die gegevens mogen vragen die al bekend zijn. Anderzijds dat deze gebruikers van de GBA er op kunnen vertrouwen dat de gegevens een betrouwbaar beeld geven van de werkelijke situatie.

De GBA bevat een groot aantal gegevens onder andere met betrekking tot naam, geboorte, huwelijk, kinderen, nationaliteit en adres. De mate van zekerheid omtrent de juistheid van gegevens hangt af van de wijze van verkrijging en vaststelling van de gegevens. De betrouwbaarheid van de gegevens wordt in hoge mate bepaald door de regeling omtrent de bronnen waaraan gegevens mogen worden ontleend en de procedures voor opneming van gegevens uit die bronnen in de basisregistratie. De gegevens over de burgerlijke staat worden ontleend aan brondocumenten. Andere gegevens worden niet aan de hand van brondocumenten opgenomen, maar zijn afkomstig van andere registraties of worden ontleend aan de aangifte van de burger.

In de praktijk blijkt steeds weer dat de gegevens over het adres een belangrijke rol spelen. Deze gegevens worden ontleend aan de aangifte van een burger. Veel burgers komen hun verplichting na tot het doen van aangifte, in een aantal gevallen gebeurt dit om uiteenlopende redenen ook niet. De betrouwbaarheid van de GBA hangt in de praktijk dan ook veelal af van de combinatie van de gegevens van de ingeschrevene met zijn adres. Dit komt overigens logischerwijs voort uit de wijziging van wetgeving om overheidsprestaties te koppelen aan een juiste inschrijving in de GBA², waarbij voor veel sectoren is vastgelegd dat het adres in de GBA leidend is bij het nemen van besluiten door de overheid. Een gebruiker heeft daardoor de adresgegevens uit de GBA vaak nodig voor

¹ Voor de leesbaarheid is gekozen voor de term «gebruikers». Hiermee wordt bedoeld bestuursorganen in de zin Algemene wet bestuursrecht. In de terminologie van de Wet GBA worden dit afnemers genoemd.

² Stb. 2001, 67.

de uitvoering van zijn taken, bijvoorbeeld om huurtoeslag correct te kunnen toekennen.

De betrokkenen bij de kwaliteit van de GBA

De GBA als basisregistratie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de burger, gemeenten, de minister, gebruikers en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Ik schets kort de rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren.

Burger

De GBA wordt gevuld met de gegevens die bekend zijn over de burger. Zonder medewerking van de burger zijn niet alle gegevens beschikbaar. De burger heeft daarom een aantal verplichtingen om te kunnen komen tot een juiste en volledige registratie. Zo is de burger verplicht tot het doorgeven van adreswijzigingen in geval van verhuizing. Daarnaast is de burger verplicht desgevraagd het college van burgemeester en wethouders inlichtingen te geven die nodig zijn voor het bijhouden van de basisregistratie. De werking van de basisregistratie brengt met zich mee dat de burger in het algemeen aan zijn verplichtingen zal willen voldoen. Hij zal immers door het gebruik van de GBA als basisregistratie door overheidsdiensten nadelen ondervinden indien zijn gegevens niet of onjuist in de basisregistratie zijn opgenomen. Hierbij valt te denken aan het mislopen van uitkeringen, problemen bij het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs of een oproep voor verkiezingen. Uiteraard geldt dat er naast welwillende burgers ook calculerende burgers zijn. Ook op deze burger dient het stelsel te zijn bedacht om de kwaliteit op het gewenste niveau te houden. Naast verplichtingen heeft een burger ook rechten. Zeker ten aanzien van de rechten van de burger is het uit het oogpunt van een goede bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk dat deze rechten duidelijk kenbaar zijn. Essentieel bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger is dat hij te allen tijde moet kunnen weten welke gegevens over hem in de basisregistratie zijn opgenomen en aan wie de gegevens worden verstrekt. Dit stelt hem in staat om eventuele onjuistheden in de GBA te laten corrigeren, hetgeen de kwaliteit weer ten goede komt.

Gemeente

De colleges van burgemeester en wethouders zijn in hun gemeente verantwoordelijk voor een juiste bijhouding van de basisregistratie personen. Onder bijhouding van de basisregistratie personen wordt verstaan de zorg voor het op zorgvuldige wijze opnemen en het actueel houden van gegevens over de burger in de basisregistratie personen. De gemeente (in feite: het college van burgemeester en wethouders) heeft een zelfstandige onderzoeksplicht in de uitvoering van de taken. De gemeente wordt hierin ondersteund in de vorm van terugmeldingen van gebruikers aan gegevens waarover ze gerede twijfel hebben aan de juistheid ervan. Gemeenten doen al veel om de kwaliteit van de GBA op een hoog peil te houden. Het actieplan is er op gericht gemeenten nog die instrumenten in handen te geven die de kwaliteit nog verder kunnen bevorderen. Belangrijk element daarbij is dat ambtenaren zijn voorbereid op hun taak.

Minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de goede werking van het stelsel van de basisregistratie als geheel en kan daarvoor regels stellen omtrent de technische en admini-

stratieve inrichting en werking van het stelsel, en over de beveiliging van de basisregistratie. De minister is tevens bevoegd om in verband met de goede technische werking van de basisregistratie onderzoek te verrichten. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de systematische verstrekking van gegevens.

Gebruiker

De GBA als basisregistratie verplicht gebruikers in beginsel tot het gebruik van GBA-gegevens bij de uitvoering van hun taken. Gebruikers van de basisregistratie kunnen een belangrijke rol spelen in de verbetering van de kwaliteit van de persoonsgegevens in de GBA. Gebruikers hebben, zoals gezegd, een relatie of direct contact met burgers en kunnen daardoor snel signaleren dat de gegevens zoals de gebruiker die heeft verkregen uit de basisregistratie niet meer overeenkomen met wat de burger meldt. Er kan daardoor bij een gebruiker gerede twijfel ontstaan aan de juistheid van een bepaald gegeven. Indien gebruikers uit eigen waarneming gerede twijfel hebben over de juistheid van een gegeven in de basisregistratie hebben zij de plicht dit te melden aan de gemeente. In principe zal dit gebeuren door de burger terug te verwijzen naar de gemeente van inschrijving om daar de wijziging door te geven zodat de juiste persoonsgegevens kunnen worden opgenomen. Indien het terugsturen van een burger niet kan of voor de hand ligt, zal de gebruiker zelf een terugmelding naar de gemeente van inschrijving doen. De gemeente heeft vervolgens de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zo nodig de gegevens te corrigeren. Zo werken ook gebruikers van de basisregistratie personen mee aan de bevordering van de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties. Om dit proces van terugmelden organisatorisch en technisch efficiënt te begeleiden is een terugmeldvoorziening gerealiseerd op centraal niveau. In 2010 moeten alle gebruikers de GBA als basisregistratie hebben ingevoerd.

CBP

Het CBP ziet in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als onafhankelijke toezichthouder toe op de uitvoering van de wet GBA. Het CBP houdt in de gaten of bijvoorbeeld de rechten van burgers adequaat gewaarborgd zijn, gemeenten zich aan de voorschriften houden en het stelsel als geheel goed beveiligd is. Het CBP kan in dit verband zo nodig handhavend optreden door middel van bestuursdwang. Het spreekt voor zich dat de rol van het CBP een kwaliteitsimpuls is en moet blijven.

Actieplan GBA

Hierboven heb ik kort uiteengezet welke actoren betrokken zijn bij de GBA als basisregistratie en op welke wijze zij vanuit hun verantwoordelijkheid bijdragen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de registratie. In het onderstaande geef ik de maatregelen weer die in de komende periode worden ingevuld en uitgevoerd. Ik noem eerst de maatregelen die al zijn gestart en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de GBA. Vervolgens noem ik maatregelen die ik naast de lopende maatregelen zal uitvoeren. Ten slotte noem ik een aantal maatregelen welke ik zal onderzoeken. Vanzelfsprekend kunnen de resultaten van de nieuwe maatregelen leiden tot aanpassing van de inspanningen voor lopende of maatregelen in onderzoek. Ik zal u daarover in de voortgangsrapportages informeren.

Lopende maatregelen

1. Invoering GBA als basisregistratie

De wetswijziging waarbij de GBA als basisregistratie is gaan functioneren, is op 1 april 2007 in werking getreden. De wet voorziet in een periode tot 1 januari 2010 voor gebruikers om het gebruik van de GBA als basisregistratie in te voeren. De verplichting tot terugmelding is een belangrijk onderdeel hiervan. Hiervoor is een landelijke technische voorziening voor gebruikers van de GBA beschikbaar. Het binnen hun organisatie invoeren van de GBA als basisregistratie vergt de nodige inspanningen van deze gebruikers en vergt ook een bepaald invoeringstraject. Om de invoering optimaal te laten verlopen en de einddatum van 2010 te kunnen halen is een aantal maatregelen in gang gezet. Voorlichting aan gebruikers ter ondersteuning bij hun inspanningen bij de invoering is hierbij speerpunt. Daarnaast zijn er pilots voorzien bij gemeenten en enkele grote gebruikers van de GBA om het hele traject van de invoering van de GBA als basisregistratie, de terugmelding en de verwerking daarvan zo efficiënt mogelijk in te richten. Bij de ondersteuning wordt afgestemd met andere initiatieven van de e-Overheid zoals EGEM en andere basisregistraties.

2. Het programma Modernisering GBA

Ook het programma modernisering van de GBA (mGBA) draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de gegevens. De modernisering voorziet in een samenhangend stelsel van centrale en decentrale voorzieningen dat zorgt voor een efficiënte manier van verstrekking van gegevens en gemeenten ondersteunt in hun taken in verband met de bijhouding van persoonsgegevens in de basisregistratie. De modernisering van de GBA bevat ook de invoering van een nieuw gegevensmodel. In dit nieuwe gegevensmodel worden de persoonsgegevens op een meer logische wijze gestructureerd opgenomen waardoor de bijhouding wordt vereenvoudigd. Opname van gegevens kan dan consequenter worden uitgevoerd en maakt de kans op interpretatieverschillen kleiner.

3. Circulaire woonfraude

De ministers van Justitie en van Wonen, Wijken en Integratie zijn in een brief van 24 april 2007 ingegaan op de problematiek rond onrechtmatige bewoning¹. In dit kader is een circulaire uitgebracht die de ambtenaar burgerzaken handvatten biedt om woonfraude aan te pakken (bijgevoegd). De mogelijkheden die beschreven worden zijn het oppakken en doorgeven van fraudesignalen aan betrokken instanties bij de opsporing en handhaving van woonfraude. Daarnaast gaat het om het initiëren van samenwerking tussen afdelingen binnen de gemeente en betrokkenen buiten de gemeente in samenhang met gegevensverstrekking op basis van de wet GBA.

Nieuwe maatregelen

4. Inventarisatie knelpunten

In de motie van de leden Heijnen en Bilder van 29 november 2007 is vermeld dat er een actieplan dient te komen om de GBA op het gewenste niveau van betrouwbaarheid te krijgen. Ik acht het in dit kader van belang bij een bepaald aantal gemeenten een inventarisatie uit te voeren naar de betrouwbaarheid van de GBA. Dit behelst een inventarisatie van kwaliteitsverlies en andere knelpunten zoals deze door de colleges van burgemeester en wethouders vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de GBA worden gezien. Onderdeel is de inventarisatie van knelpunten

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 96.

in de regelgeving in verband met de noodzaak tot bijhouding van de gegevens volgens de werkelijke situatie en onderzoek naar de noodzaak van extra instrumenten voor gemeenten die ingezet kunnen worden tot verhoging van de kwaliteit van de GBA-gegevens. Daarbij zal worden bezien of een cijfermatige onderbouwing van de kwaliteit van de GBA kan worden gegeneerd. Mede op basis van deze inventarisatie aan de start van het actieplan kan aan het einde daarvan de mate waarin geslaagd is in de realisatie van een betrouwbare GBA worden afgemeten. Vanuit deze inventarisatie kan bovendien gericht bepaald worden op welke knelpunten een extra inspanning moet worden geleverd om de gewenste kwaliteit te bereiken.

5. Bestuurlijke boete

Gemeenten hebben een belangrijke rol in het kader van de handhaving van de verplichtingen van de burgers. Deze rol volgt direct uit de primaire verantwoordelijkheid van een gemeente voor de bijhouding en de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie personen. In voorkomende gevallen zullen gemeenten de verplichting uit de wet kunnen afdwingen dat een burger informatie moet verstrekken over wijzigingen in zijn persoonsgegevens. Om gemeenten hiervoor een praktisch instrument te geven, bereid ik een wetsvoorstel voor als onderdeel van de modernisering GBA om in het geval de burger weigert of nalaat informatie te verstrekken, de gemeenten de bevoegdheid te verlenen om een bestuurlijke boete op te leggen. Het zal duidelijk zijn dat het boetebedrag substantieel zal moeten zijn om ook het beoogde effect te sorteren.

6. Kwaliteitsnormen en audit

De gegevens in de GBA zijn vooral ontleend aan schriftelijke brondocumenten en geven vooral rechtsfeiten weer. Het gegeven adres wordt in de eerste plaats ontleend aan de aangifte van de burger. De betrouwbaarheid van de GBA staat en valt in de eerste plaats met op de juiste wijze ontlenen van gegevens aan de brondocumenten en aan de aangifte van de burger. Daarnaast moeten de gegevens in de GBA de situatie weergeven zoals die in werkelijkheid is. Om dit toetsbaar te maken moeten er kwaliteitsnormen worden bepaald. Ik zal hiervoor onderzoek (laten) verrichten. De audit is bedoeld om te bezien of aan die kwaliteitsnormen wordt voldaan. Op basis van de te bepalen kwaliteitsnormen zal ik een beleidskader ontwikkelen voor een toekomstige audit. De huidige GBA-audit is met name gericht op de kwaliteit van de administratieve processen voor de GBA. De nieuwe audit zal de bestaande audit vervangen en zal meer gericht moeten zijn op een controle op de inhoudelijke juistheid van de gegevens. Daarnaast is het de bedoeling de audit meer in te bedden in het algemene kwaliteitsbeleid van de gemeenten waardoor de audit meer continue de aandacht krijgt¹. Ook zal ik onderzoek laten doen naar eisen die aan auditors en auditinstellingen moeten worden gesteld. Dit om te waarborgen dat de audit beter controleerbaar wordt uitgevoerd.

Maatregelen in onderzoek

7. Minister als beheerder

De minister is verantwoordelijk voor de goede werking van het stelsel van de basisregistratie als geheel en kan daarvoor regels stellen omtrent de technische en administratieve inrichting en werking van het stelsel, en over de beveiliging van de basisregistratie. De moderne inrichting van het stelsel met een centrale voorziening biedt de minister mogelijkheden tot het actief aanpakken van fraude en misbruik door het kunnen uitvoeren van controles op een centraal niveau. Op basis van een dergelijke centrale

¹ Kamerstukken II 2005/06, 27 859, nr. 7.

controle kunnen signalen worden gegeven aan de gemeente aan de hand waarvan de gemeente in het individuele geval onderzoek kan doen. Daarbij maakt een nieuwe inrichting het mogelijk dat managementinformatie kan worden verzameld over de kwaliteit van de gegevens in de GBA. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal terugmeldingen van gebruikers, de termijn van afhandeling en het aantal onderzoeken dat leidt tot wijziging van de gegevens. Het analyseren en actie ondernemen naar aanleiding van de managementinformatie behoort hier ook toe. Ik bereid een beleidsnotitie voor op welke wijze ik mijn rol als beheerder van het stelsel vorm kan geven en welke aanpassingen ik daarvoor moet doorvoeren in de inrichting van het stelsel en het beheer ervan. Daarnaast is onderdeel van deze beleidsnotitie – waar het gaat om de aanpak van dubbele inschrijvingen – de relatie tussen de administraties binnen het Koninkrijk, te weten de GBA en PIVA op de Nederlandse Antillen en Aruba. Ik zal de wet- en regelgeving aanpassen om deze rol te kunnen uitoefenen.

8. Opleiding ambtenaar burgerzaken

Naast de technische inrichting, de kwaliteit van de gegevens is evenzeer van belang dat de ambtenaar burgerzaken voldoende kwalificaties bezit. Er zijn al veel opleidingen specifiek gericht op ambtenaren burgerzaken. Ik zal onderzoeken wat er naast de bestaande opleidingen nog nodig is, bijvoorbeeld het verplicht stellen van bepaalde (delen van) opleidingen en/of het certificeren van ambtenaren. Ik zal hierover in overleg gaan met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

9. Inventarisatie rechten burger/communicatie richting burger

Ik ben van plan te inventariseren en later te evalueren op welke wijze de burger de waarborging van privacy en rechten ervaart als het gaat om de GBA. Vragen daarbij kunnen zijn hoe bewust de burger zich is van de GBA en de werking daarvan en welke rechten en plichten hij in dat kader heeft, bijvoorbeeld het slechts eenmalig, doch verplicht en tijdig, doorgeven van adreswijzigingen. Naar aanleiding van de resultaten van de inventarisatie zal ik bezien op welke wijze richting de burger gecommuniceerd moet worden over zijn rechten en plichten als het om de GBA gaat. De kwaliteit van de gegevens in de GBA is immers deels en waar het adreswijzigingen betreft in het bijzonder, afhankelijk van de medewerking van de burger.

De verbetering van de kwaliteit van de GBA zie ik als een gezamenlijke inspanning van mijzelf, gemeenten en gebruikers van de GBA. Net als uw Kamer ben ik mij er van bewust dat een betrouwbare GBA van essentieel belang is voor de omgang tussen de overheid en burgers.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten