



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



NVVB Boerhaavelaan 14
2713 HX Zoetermeer
Postbus 79
2700 AB Zoetermeer
t 079 - 361 77 47
f 079 - 362 37 47
i www.nvzb.nl
e nvzb@nvzb.nl
ING 491717
KvK 40482707
BTW nr 8062.03.845.B.01

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mevrouw drs. A.Th. B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Inlichtingen bij de heer R.P.M. Zijlstra
Datum 11 mei 2010
Ons kenmerk RZ/vn B2010/192
Uw kenmerk 2010-0000123884

Onderwerp: advies op het wetsvoorstel Basisregistratie personen

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

Met deze brief reageren wij op uw verzoek een advies te geven op het voorstel voor de nieuwe Wet basisregistratie personen. De NVVB en VNG hebben samen het wetsvoorstel vanuit de optiek van de dagelijkse uitvoeringspraktijk in gemeenten beoordeeld en daarbij ook de inbreng van het directeurenoverleg G4 ten aanzien van (handhaving van) kwaliteit meegenomen. Het samenvattend oordeel vanuit deze optiek is, dat het wetsvoorstel in de huidige vorm onvoldoende mogelijkheden biedt om bestaande knelpunten in de bijhouding van persoonsgegevens op te lossen en om de bevolkingsadministratie bij de tijd te brengen en te houden.

De bestaande knelpunten in de huidige wet GBA en daarmee de wensen voor het huidige wetsvoorstel zijn regelmatig onder de aandacht van uw ministerie gebracht, maar naar onze mening teleurstellend genoeg niet voldoende verwerkt in dit wetsvoorstel. Onze wensen lichten wij in dit advies nogmaals toe.

Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende aandachtspunten:

- het wetsvoorstel in relatie tot de huidige wet GBA;
- het invoeringstraject;
- de financiering in relatie tot het stelsel van basisregistraties;
- de consistentie van de BRP in het stelsel van basisregistraties;
- ons standpunt ten aanzien van de met het wetsvoorstel beoogde vernieuwingen.

Wetsvoorstel in relatie tot de huidige wet GBA

Een aanzienlijk aantal bepalingen uit de huidige Wet GBA, keert terug in de nieuwe wet. De definitie van de begrippen is in het wetsvoorstel niet altijd even eenduidig (bijvoorbeeld de begrippen 'bestuursorgaan' en 'overheidsorgaan' worden door elkaar gebruikt). Wij doen nogmaals de suggestie om de bepalingen uit de huidige wet GBA in de nieuwe Wet basisregistratie personen te handhaven, wat de leesbaarheid van het voorstel en de toepassing van de regels in de uitvoeringspraktijk bevordert.

Het wetsvoorstel mist in de huidige vorm nog een drietal mogelijkheden om de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen.

Ten eerste is een adequaat handavingsinstrumentarium noodzakelijk. In het bijgevoegde rapport van de werkgroep "Handhaving en GBA in de G4-gemeenten" worden voorstellen gedaan om aan deze instrumenten een invulling te geven. Gewezen wordt bijvoorbeeld op het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag om iemand te verhuizen indien -al dan niet na onderzoek- het adres

onbekend blijkt te zijn. Voor deze situatie wordt het voorstel gedaan om in de wet een mogelijkheid te creëren om burgers op te nemen als vertrokken naar een onbekend adres. Deze voorstellen zijn in het wetsvoorstel niet terug te vinden, met uitzondering van de introductie van de bestuurlijke boete.

Ten tweede noemen wij daarom de inzet van dit instrument dat echter naar onze mening te beperkt is gebleven. Een voorstel tot uitgebreidere toepassing van de bestuurlijke boete dan in het wetsvoorstel is beschreven, is eerder door NVVB en G4 aan u toegezonden en is als vijfde bijlage bij deze brief gevoegd.

Ten derde krijgen, met de opnemings van persoonsgegevens in de GBA, deze gegevens voor afnemers een authentieke rechtskracht, die wordt gebaseerd op overgelegde brondocumenten. Vreemdelingen hebben niet altijd de beschikking over de benodigde brondocumenten voor bijvoorbeeld het vaststellen van geboortgegevens of nationaliteit. Bepalingen omtrent de relatie tussen GBA en vreemdelingenketen ontbreken (nog) in het wetsvoorstel. In dit verband wordt gewezen op de problematiek rond de onbekende geboortedatum, de onbekende nationaliteit en de problematiek van ongedocumenteerde vreemdelingen.

De oplossing voor de onbekende geboortedatum kan worden gevonden in de mogelijkheid om een vastgestelde, fictieve geboortedatum op te nemen. De regels rondom brondocumenten zullen hiervoor de grondslag moeten bieden. De nadere uitwerking kan bij lagere regelgeving.

De oplossing voor de onbekende nationaliteit ligt in het verlengde van de onbekende geboortedatum. Wij zijn van mening dat het registreren van de onbekende nationaliteit van weinig nut is voor gebruikers. De huidige regels voor het kunnen opnemen van een nationaliteit laat geen ruimte voor het opnemen van de vermoedelijke nationaliteit. Deze wordt bijvoorbeeld wel door de IND gehanteerd. Ook hier pleiten wij voor een wettelijke grondslag om de vermoedelijke nationaliteit op te nemen, waarvan de nadere uitwerking eveneens bij lagere regelgeving kan worden uitgewerkt.

Ten aanzien van ongedocumenteerde vreemdelingen pleiten wij voor de invoering van de akte van burgerlijke staat. Wij realiseren ons dat deze akte van de burgerlijke stand geregeld moet worden in het Burgerlijk Wetboek en dat in het wetsvoorstel ten behoeve van de elektronische burgerlijke stand de akte van burgerlijke staat nog niet is meegenomen. Het probleem van de ongedocumenteerde vreemdelingen, blijft echter bestaan. Daarom verzoeken wij u in het kader van het wetsvoorstel BRP te bezien op welke wijze deze vreemdelingen in voorkomende gevallen toch geregistreerd kunnen worden op basis van een document dat dwingende bewijskracht bezit.

Invoeringstraject

Wij spreken onze zorg uit over het invoeringstraject van de nieuwe wet. De wijzigingen in de opzet van de bevolkingsadministratie zijn zodanig ingrijpend, dat wij een uitvoeringstoets op de gevolgen van de invoering (door KING) als randvoorwaardelijk beschouwen en als een noodzakelijke aanvulling op de consultatieronde, die nu is ingezet. In het Nationaal Uitvoeringsprogramma e-Overheid is afgesproken dat voor alle nieuwe projecten, die in het NUP worden opgenomen van tevoren is bepaald of er bestuurlijke overeenstemming is over het initiatief, of de planning en invoeringsdatum duidelijk zijn, of de financiële gevolgen duidelijk zijn, of het opdrachtgeverschap is belegd, of er voldoende implementatieondersteuning voor uitvoerenden is voorzien en of de informatiekundige gevolgen duidelijk zijn.

Voor de onderdelen GBA als basisregistratie en de Registratie Niet-ingezetenen, die samen de BRP vormen, is dit nog niet gebeurd. Nu de Wet BRP gestalte krijgt, is het moment gekomen om hierop een (bestuurlijke en informatiekundige) uitvoeringstoets te doen. Wij zijn van mening, dat de uitkomst van deze toets gevolgen kan hebben voor het wetsvoorstel zoals dat nu ter consultatie is aangeboden.

Financiering in relatie tot het stelsel van basisregistraties

Het wetsvoorstel gaat uit van budgetfinanciering. Dit vinden wij een positief gegeven, maar de wijze van budgetfinanciering van de BRP moet in lijn zijn met eerder gemaakte bestuurlijke afspraken die stelselbreed gelden en dus gelijk zijn voor alle basisregistraties in dat stelsel. Daarnaast moet worden voldaan aan artikel 2 van de FVW. Gemeenten moeten gecompenseerd worden voor de taakuitoefening.

Over de vormgeving van afspraken omtrent het financiële regime willen wij te allen tijde geconsulteerd worden. Daarom dienen de bepalingen in de wet hierover bij algemene maatregel van bestuur, en niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gemaakt worden.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Wet BRP, waarin de huidige Wet GBA en de wettelijke basis voor de te ontwikkelen RNI samengaan, zijn wij van mening dat het volgende financiële regime moet gelden:

1. Gemeenten in de rol van bijhoudingsgemeente of inschrijvingsvoorziening worden gecompenseerd voor de kosten die noodzakelijkerwijs worden gemaakt, ten behoeve van de bijhouding van de BRP. Dit speelt bijvoorbeeld bij de als gevolg van een wetswijziging noodzakelijke aanpassingen in de gemeentelijke voorziening, bedoeld in artikel 1.9 van het wetsvoorstel.
2. Verstrekking van gegevens is niet kosteloos maar gaat op basis van budgetfinanciering (niet op basis van tarieven). Wij gaan ervan uit dat dit budget onderdeel is van de begroting van BZK. BZK kan in overleg met de afnemers besluiten andere overheidsorganen om een bijdrage in het budget te vragen.
3. Externe partijen (niet zijnde overheidsorganen) kunnen op basis van een tarief worden aangeslagen voor gebruik. De in rekening gebrachte kosten zijn dan slechts marginale verstrekingskosten.

Hierbij merken wij op dat de gemeente in de rol van bijhoudingsgemeente of inschrijvingsvoorziening, niet dezelfde is als de gemeente in de rol van afnemer en dat expliciet onderzocht moet worden wat de werkelijke kosten die gemeenten moeten maken in beide rollen en hoe deze zich tot elkaar verhouden, voordat de bedragen volgens budgetfinanciering vastgesteld worden.

Het huidige voorstel voor financiering zoals beschreven in dit wetsvoorstel BRP wijkt af van het hierboven beschreven regime. Voor de BRP, zowel het ingezetene als het niet-ingezetene deel willen wij één regime. Wij kunnen op dit onderdeel dus niet instemmen met de conceptwet.

Tot slot zou het kunnen dat deze wijze van financiering mogelijk consequenties heeft voor de huidige vastgestelde bedragen aan exploitatiekosten voor uitname uit het gemeentefonds. Wij vragen u de huidige vastgestelde bedragen aan bovenstaand regime te toetsen.

Consistentie van de BRP in het Stelsel van Basisregistraties

De BRP is als basisregistratie onderdeel van het Stelsel van Basisregistraties. De meerwaarde van de BRP als basisregistratie komt vooral ook tot uitdrukking wanneer de basisregistraties binnen het stelsel ook samenwerken als een stelsel; de relaties moeten goed gelegd zijn. Dit wetsvoorstel moet daarom ook toezien op de consistentie van de BRP als onderdeel van het stelsel. Dit moet tot uitdrukking komen in de wijze waarop de wetten op de verschillende basisregistraties geschreven zijn. Indien hiertussen verschillen ontstaan, tast dit de werking en de meerwaarde van het stelsel aan waarvan de gebruikers/ afnemers en de burgers de dupe worden. Wij vragen uw aandacht voor de wet als onderdeel van het stelsel van basisregistraties.

In dit wetsvoorstel moet bijvoorbeeld goed tot uitdrukking komen dat de BRP gebruik maakt van de authentieke gegevens binnen het stelsel. Authentieke gegevens zijn die gegevens, die volgens een van de wetten op de basisregistratie in het stelsel, als zodanig vastgesteld worden. De Wet BRP moet deze relatie dus goed leggen en ook elke onderliggende algemene maatregel van bestuur en

ministeriele regeling moet hierop, in concept, getoetst worden.

Wij vragen u met name aandacht voor de koppeling met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). In het wetsvoorstel wordt nergens een verwijzing gemaakt naar deze basisregistratie, terwijl de BAG toch met ingang van 1 juli 2011 leidend zal worden voor wat betreft de adresgegevens in de BRP.

Ook op het niveau van de technische en administratieve inrichting, de werking (incl. terugmeldingen van vermeende fouten) en de beveiliging van de BRP moet de relatie worden gelegd tussen de BRP en de andere basisregistraties binnen het stelsel. Niet altijd worden de koppelingen tussen de registraties juist gelegd wat de werking van het stelsel van basisregistraties kan belemmeren.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van hoe de BRP als onderdeel van en binnen het stelsel van basisregistraties zou moeten werken, verwijzen wij u naar 'Stelselmatig 1', het VNG-visiedocument over het stelsel van basisregistraties.

Tot slot van deze paragraaf over de consistentie binnen het stelsel, vragen wij uw aandacht voor de doorlevering van gegevens vanuit de BRP naar andere basisregistraties in het stelsel en hoe het juiste gebruik van deze gegevens door afnemers in de keten is geborgd. Aan gegevens uit de BRP zitten soms restricties zoals geheimhouding. Wij vragen ons af of de laatste afnemer van gegevens die vanuit de BRP via andere basisregistraties enkele malen zijn doorgeleverd, nog wel op goed op de hoogte is van deze restricties. Hoe is geborgd dat ook de laatste schakel in deze keten van doorlevering op de hoogte is van de restricties die op de gegevens gelden, en deze respecteert?

Standpunt ten aanzien van beoogde vernieuwingen

Het wetsvoorstel en de toelichting geven aandacht aan vier aspecten die de oorzaak zijn van de wijziging van de wet GBA. Op deze aspecten willen wij in ons advies graag nader ingaan om zo een beeld te geven van ons standpunt ten aanzien van deze vernieuwingen.

1. Modernisering van de GBA

De invoering van een nieuw stelsel van centrale en gemeentelijke voorzieningen biedt voordelen door de online toegang van centraal opgeslagen gegevens over alle ingeschreven personen. De in het wetsvoorstel geformuleerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de verschillende betrokken overheidsorganen is helder. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening, de minister van BZK voor de landelijke voorzieningen. De nadere definitie van deze voorzieningen wordt niet in het wetsvoorstel gegeven, omdat dit in technische zin op verschillende manieren kan worden ingevuld. Wij onderschrijven dit standpunt. De belangrijkste voordelen van de modernisering van de GBA zijn de mogelijkheden, die geboden worden voor het verbeteren van de kwaliteit van de geregistreerde gegevens en de uitbreiding van de mogelijkheden voor plaatsafhankelijke dienstverlening. Ons standpunt ten aanzien van deze mogelijkheden wordt bij punt 3 en 4 nader toegelicht.

2. Introductie Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)

Het is goed dat er met het wetsvoorstel een wettelijke grondslag komt voor de registratie van niet-ingezetenen, waarin de bijhouding en gegevensverstrekking uit deze registratie geregeld wordt. De RNI wordt door ons als een noodzakelijke aanvulling op de bestaande registratie van ingezetenen beschouwd uit oogpunt van dienstverlening en uit oogpunt van de kwaliteit van de persoonsgegevens.

Wij stellen voor beslissingen over de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de bijhouding aan de minister pas vast te leggen in het wetsvoorstel als de uitkomsten van de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets bekend zijn.

3. Kwaliteitsbevorderende maatregelen

Het verschuiven van het accent in de kwaliteitsbewaking van een formele controle op de uitvoering door de gemeenten naar mechanismen die ervoor moeten zorgen dat gemeenten in staat worden gesteld en ook worden gestimuleerd om te komen tot inhoudelijk betere resultaten, past in de lijn die binnen het actieplan Kwaliteit is uitgezet. Wij benadrukken echter nogmaals dat voor het waarborgen van de kwaliteit de inzet van handhavingsinstrumenten essentieel is.

Wij vragen u tevens aandacht voor de gegevensvastlegging, -uitwisselingen en -vergelijking met overzeese gebiedsdelen. Het is van essentieel belang voor de kwaliteit van de BRP en de gegevensbestanden van de landen Aruba en vanaf 10 oktober 2010 Curaçao en Sint-Maarten, dat over en weer gegevens kunnen worden geraadpleegd en bestanden kunnen worden vergeleken. De vanaf 10 oktober 2010 nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustasius en Saba zullen naar verwachting op termijn deel uitmaken van het BRP-stelsel voor bijhouding en gebruik. Wij missen de wettelijke grondslag in het wetsvoorstel voor deze gegevensvastlegging, -uitwisseling en -vergelijking.

4. Plaatsafhankelijke dienstverlening en -bijhouding

De uitbreiding van de mogelijkheden voor plaatsafhankelijke dienstverlening en in samenhang daarmee het verminderen van administratieve lasten, is onvoldoende in het wetsvoorstel uitgewerkt. Wij zijn van mening dat de beperking tot plaatsafhankelijke gegevensverstrekking in het nieuwe stelsel voorbijgaat aan mogelijkheden om ook de bijhouding van gegevens plaatsafhankelijk in te richten. Wij beperken ons hier tot de gegevens inzake de burgerlijke staat van personen. Wij denken hierbij aan de in de burgerlijke stand vastgelegde rechtsfeiten, die niet in de bijhoudingsgemeente plaatsvinden, maar in een andere gemeente (toevallige gebeurtenissen).

In het decentrale GBA-stelsel ontvangt de bijhoudingsgemeente van de andere gemeente een GBA-bericht, dat de gegevens van de toevallige gebeurtenis bevat. Deze gegevens worden direct en zonder tussenkomst van de GBA-ambtenaar verwerkt in de GBA van de bijhoudingsgemeente.

In de BRP-situatie heeft de gedecentraliseerde opzet plaatsgemaakt voor een centrale voorziening voor gegevensopslag. Dat maakt het mogelijk om een schakel in de bijhouding weg te nemen. Deze schakel is de bijhoudingsgemeente. Concreet houdt het in dat een gemeente, waar het rechtsfeit in de burgerlijke stand is vastgelegd, direct en zonder voorbehoud de voor de BRP relevante gegevens vanuit de akte verwerkt in de BRP.

Een vorm van plaatsafhankelijke bijhouding dus. De bijhoudingsgemeente dient wel van elke op deze wijze tot stand gekomen mutatie een bijhoudingsmelding te ontvangen.

De bijhoudingsgemeente blijft namelijk verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. Mocht de burger het niet eens zijn met de aangebrachte mutatie, dan wendt hij zich tot de bijhoudingsgemeente met een correctieverzoek.

De wet BRP moet het dus mogelijk maken dat de rechtsfeitgemeente gegevens muteert, waarvan de inhoudelijke kwaliteit tot de verantwoordelijkheid van de bijhoudingsgemeente behoort.

Burgerlijke staatgegevens die ontstaan zijn in het buitenland en aangetoond worden met buitenlandse documenten moeten worden opgenomen door de bijhoudingsgemeente, die ook beslist over de erkenning van deze rechtsfeiten. Echter, wij zijn van mening dat beslissingen over buitenlandse rechtsfeiten inzake de burgerlijke staat, waarbij twee partijen betrokken zijn die in verschillende gemeenten wonen, moeten worden genomen en verwerkt in de BRP door één van de twee betreffende gemeenten. In lagere regelgeving kan worden geregeld met welke procedure en waarborgen dit gebeurt om recht te doen aan de verantwoordelijkheid van de andere betrokken bijhoudingsgemeente.


Wij vertrouwen erop dat u deze reactie verwerkt in het wetsvoorstel.

Hoogachtend,
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken



C. Meesters
voorzitter NVVB

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad VNG

Bijlagen:

1. Artikelsgewijs commentaar op het wetsvoorstel
2. Rapport van de werkgroep "Handhaving en GBA in de G4-gemeenten"
3. Opmerkingen en vragen over de BRP gegevensset
4. Brief NVVB: Prioriteringslijst Knelpunten GBA-kwaliteit, d.d. 23 februari 2010
5. Brief G4-gemeenten en NVVB: Bestuurlijke boete, d.d. 26 mei 2009
6. 'Stelselmatig 1', VNG-visiedocument over het stelsel van basisregistraties, versie januari 2009.

47052010001

BIJLAGE 1

Artikelsgewijs commentaar op het wetsvoorstel BRP

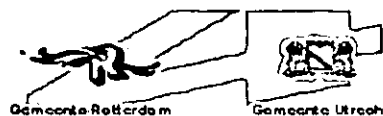
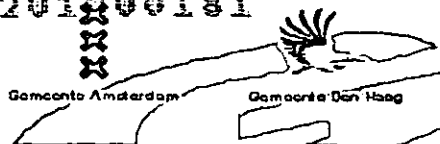
Artikel	Commentaar
1.1	In de wet is nu sprake van een overheidsorgaan. Dit vervangt de oude term 'afnemer'. In de wet komt nog regelmatig het begrip 'bestuursorgaan' voor, zoals in art.1.7. Is dit bewust, en zo ja, moet dit begrip dan niet in artikel 1.1 worden vermeld?
1.1, onder p	Het bereiken van de ingezetene is uit de definitie verwijderd. Is dit niet meer van belang? Is het in ontvangst nemen voor iemand voor de overheid voldoende? Zie ook 2.44, onder 3.
1.1, onder t.	Het verschil met het eerder gehanteerde begrip uit de AWB, bestuursorgaan, is op zichzelf goed en duidelijk. Dat de organen die geen bestuursorgaan zijn, maar wel overheidsorgaan, geen verplicht gebruik inclusief terugmeldplicht kennen, kan hier en daar wel verwarrend gaan werken. Wanneer ben je wel overheidsorgaan, maar geen bestuursorgaan? Dat lijkt ons toch wel een lastig punt in specifieke kwesties, bijvoorbeeld rondom gegevensverstrekking.
1.1, onder o	Voor het begrip woonadres wordt in de Memorie van Toelichting aangehaakt bij artikel 10 BW. Dit lijkt ons een onwenselijke relatie. Zie pagina 69 MvT.
1.1, onder v.	<p>Uitgangspunt is dat de wet in de toekomst niet vaak hoeft te worden aangepast, maar dat wijzigingen zoveel als mogelijk plaatsvinden bij AMVB. Hier worden letterlijk overzeese gebiedsdelen genoemd. Als hier in de toekomst gebiedsdelen aan worden toegevoegd of opgeheven moet de wet dus worden aangepast!</p> <p>In dit artikel staat een omschrijving wat een openbaar lichaam is. In art. 2.19 lid 6 en art. 2.37 lid 3 worden deze openbare lichamen ook genoemd maar niet op dezelfde wijze.</p>
1.3	Betreft dit zowel 'algemene' als 'administratieve' gegevens? In de huidige wet GBA wordt slechts gesproken over het verstrekken van 'algemene' gegevens.
1.4	Het begrip 'persoonsgegeven' komt wat de BRP betreft hier uit de lucht vallen. Zijn administratieve gegevens ook persoonsgegevens? Overal elders in de BRP wordt gesproken over 'gegevens'. Is het niet beter om ook hier te spreken van 'gegevens', of in de toelichting te verwijzen naar de definitie van het begrip 'persoonsgegeven' in de WBP?
1.5, onder 2	B&W zijn verantwoordelijk. Dit wordt algemeen gesteld vanwege de plaatsonafhankelijke verstrekkingmogelijkheid. Echter, er is de beperking van de verstrekking o.g.v. de gemeentelijke verordening. Dit komt hier echter niet terug.
1.7	Hier wordt gesproken van 'bestuursorgaan' die verplicht gebruik moeten maken van de BRP. Zie ook onze eerdere opmerking over bestuursorgaan. Als hier een bestuursorgaan wordt bedoeld als in de AWB, valt de ambtenaar burgerlijke stand hier dan buiten?
1.15	Hier wordt gesproken over informatie. Het gaat waarschijnlijk over statistische informatie. Het begrip 'informatie' en het onderscheid met het begrip 'gegevens' wordt echter niet uitgewerkt in de MvT.
1.15, onder 3	'Andere verstrekkingen'. Welke worden hier bedoeld? Geldt het niet gewoon voor alle verstrekkingen aan overheidsorganen? Is dit ook het einde van het postkamertarief? Of kan dit terugkomen n.a.v. 1.16 onder 2 of 3?

Artikel	Commentaar
1.17	<p>Geregeld overleg. Eens per jaar, per tien jaar? Waar wordt dit concreet en geborgd? Volgens de toelichting kan dit via een ministeriële regeling, maar daartoe wordt niet concreet opgeroepen.</p> <p>Aan de andere kant geeft 1.17, onder 2a, de verplichting aan dat wijzigingen bij of krachtens de wet altijd overlegd worden.</p>
2.3	Zijn de begrippen 'moeder' en 'vader' nog toereikend om in alle gevallen duidelijkheid te geven? In de BRP gaat het om 'ouder'.
2.8, lid 2 aanhef	De tekst laat geen verschil in sterkte bestaan tussen een geschrift als bedoeld onder b of onder c. Dat zet een uitspraak Nederlandse rechter op gelijke voet met een buitenlandse akte. Vraag is of dit gewenst is.
2.10	<p>In het huidige artikel 37, lid 4 wet GBA staat een beperking om gewijzigde gegevens als gevolg van een geslachtswijziging niet op de PL van gerelateerden te verwerken. Dit is niet terug te vinden in artikel 2.10. Is dat een bewuste keuze?</p> <p>Art. 2.10 lid 4: de bijzin die begint met 'dan nadat' is onduidelijk. Wat betekent 'voor zover mogelijk'? Hoe ver moet je gaan? Wat zijn in dit verband 'andere registers'? Bovendien: waarom maak je nog een verklaring onder eed of belofte op als de burger andere geschriften heeft overgelegd?</p>
2.11	In de praktijk blijkt het handig om te weten of er een kind is geweest dat is overleden. Dat voorkomt pijnlijke vragen aan het loket. Het zou mogelijk moeten zijn dat de gegevens van een levenloos geboren kind kunnen worden opgenomen als gerelateerde bij de ouders. Op verzoek zou het mogelijk moeten zijn, dat de ouders ervoor kiezen dat hun overleden kind wordt opgenomen.
2.12	Er staan toch geen gegevens van gerelateerden meer op de PL, slechts verwijzingen? In dit artikel en de toelichting wordt geen onderscheid gemaakt of de gerelateerde zelf ingeschrevene is.
2.14, lid 2	De gegevens over het gezag dat over minderjarigen wordt uitgeoefend moeten tevens kunnen worden ontleend aan de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek over het van rechtswege ontstaan van gezag.
2.18	Zie opmerkingen bij 2.3.
2.19	<p>Het huidige artikel 29 Wet GBA zit ook hierin. Er is dus geen onderscheid meer tussen al of niet rechtmatig verblijf bij eerste inschrijving, respectievelijk hervestiging.</p> <p>Handhaving van de eis van rechtmatig verblijf doet geen recht aan de weergave van de feitelijke werkelijkheid.</p>
2.21	<p>Waarom hier ook niet opgenomen dat bij toekomstig vertrek de datum wordt opgenomen die als beoogde datum van verhuizing is ontvangen, gelijk artikel 2.10, lid 3 onder a?</p> <p>Hier bestaat niet de mogelijkheid om vier weken van tevoren aangifte te doen?</p>
2.23, onder 3	Zie opmerking bij 2.12
2.35	In de MvT wordt gesproken van 'publiekrechtelijke instanties'. Is dit weer wat anders dan overheids- of bestuursorganen?
2.37, lid 5	Moet hier het begrip rechtmatig verblijf nader worden aangeduid?

Artikel	Commentaar
2.38 lid 2	Bij de aangifte van adreswijziging wordt gelukkig rekening gehouden met de dagelijkse praktijk en o.a. de mogelijkheid genoemd om tot 4 weken voor de beoogde verhuisdatum aangifte te doen. Dit missen wij bij de aangifte van vertrek in art. 2.42. Waarom wordt onderscheid gemaakt tussen vertrek en adreswijziging? Zie ook artikel 2.38.
2.42	Waarom hier niet de mogelijkheid om een toekomstig vertrek op te geven? Zie ook art. 2.38. Zie opmerking bij 2.21 en 2.38.
2.43	Hier staat het woord 'noodzakelijk'. Is niet beter om hier 'van belang' te vermelden?
2.45	Hier staat het woord 'noodzakelijk'. Is niet beter om hier 'van belang' te vermelden?
2.46	Hier staat het woord 'noodzakelijk'. Is niet beter om hier 'van belang' te vermelden?
2.47 lid c	Deze bepaling geldt al vanaf 1 oktober 1994. Maar hoe controleer je dit in de praktijk? En wordt dit überhaupt gecontroleerd? Moet je deze bepaling dan wel handhaven?
2.48	Vermeldt in dit artikel dat met hetzelfde woonadres wordt bedoeld het gezamenlijke adres voor en/of na de verhuizing. Dan is dat misverstand ook direct uit de lucht. MvT op dit punt aanpassen (nadere uitleg).
2.50	Hier staat het woord 'noodzakelijk'. Is niet beter om hier 'van belang' te vermelden?
2.52 lid 2	Deze mogelijkheid maakt het 'shoppen' van de burger wel erg gemakkelijk. In art. 2.54 worden tal van mogelijkheden genoemd. Zie bijv. art. 2.54 lid 3 waar wordt gesteld: alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens voor zover die niet van de verzoeker zelf afkomstig zijn. Hoe wordt de protocollering van de uitgifte door een andere gemeente vastgelegd?
2.54, lid 3	Dus ook brondocumentgegevens vermelden op een uittreksel? Of afschriften daarvan verstrekken? Dit komt niet terug in de MvT. Welk nut heeft dit?
2.59	In dit artikel is opgesomd in welke voorkomende gevallen de AWB van toepassing is. Op het moment dat de basisregistratie personen wordt bevraagd door overheidsorganen of derden en het college antwoordt negatief, kunnen wij nergens vinden of dit eveneens de AWB betreft. Waar staat dat de weigering van een gegevensverstrekking aan een derde onder de AWB valt?
Afdeling 2 Niet- ingezetenen	Wij begrijpen dat als een ingezetene vertrekt naar het buitenland, hij daardoor een niet-ingezetene wordt. In artikel 2.68 is beschreven welke gegevens worden opgenomen en bijgehouden van een niet-ingezetene. Nergens is te lezen wat er gebeurt met de overige gegevens van de PL van deze persoon.
2.64	In art 1.1 is geen omschrijving gegeven van een 'aangewezen bestuursorgaan'. Vraagt om nadere toelichting. Definiëren in artikel 1.1.
2.73 lid 3	Wie gaat zo nodig de gegevens ambtshalve vaststellen?
2.74	De passage 'alsmede omtrent de omstandigheid dat de ingeschrevene geen ingezetene is', is ons niet duidelijk. In welke gevallen gaan we dit gebruiken

Artikel	Commentaar
	en hoe wordt dat verwerkt op een PL?
3.6 achter a)	<p>Voorstel hier eveneens "of" in plaats van een komma te zetten, omdat in de MvT niet duidelijk is of het limitatief is.</p> <p>Artikel 3.6 verstrekking bij beperking versus artikel 3.19, lid 2:</p> <p>Bevorder je hier het shopping gedrag van bijvoorbeeld advocaten niet op het moment dat er een verstrekkingbeperking is? Het is een kwestie van tijd dat men weet welke gemeente het meest positief "toetst" in het kader van verstrekkingbeperking!</p>
3.18	<p>Recht op inzage alsmede het verkrijgen van informatie. Vele burgers halen over zichzelf afschriften op (ter overlegging aan..). Echter, de gemeenteambtenaar zal dit altijd als inzagerecht beschouwen. Dus op het moment dat een burger een afschrift van zichzelf opvraagt (bijvoorbeeld ter overlegging aan een advocaat of woningbouwvereniging), dient deze aanvraag o.g.v. de regeling bewaren GBA-bescheiden 5 jaar bewaard te worden?</p>
3.19, lid 3	<p>Is het mogelijk om hier een termijn te noemen? In de praktijk krijgen we veel vragen van gemeenten over deze termijn. Meestal wordt uitgegaan van een gangbare termijn van vier weken. Gemeenten worden wel eens overdonderd door bv. advocaten dat iets binnen twee weken moet worden besloten, want anders duurt het te lang, zoals bij de aanvraag van een faillissement.</p>
3.20	<p>In artikel 3. 20 is het recht op verkrijging van protocolgegevens vastgelegd. Op grond van artikel 3.11 dient het college van B&W de protocolgegevens 20 jaren te bewaren. Wij missen een overgangsbepaling t.a.v. de in de Wet GBA genoemde termijn t.o.v. in de Wet BRP genoemde termijn. De Wet GBA is van kracht geworden op 1 oktober 1994. Een ieder mist momenteel 4 jaar, terwijl de Wet BRP wel het <u>recht</u> kent van de verkrijging over een periode van 20 jaar!</p>
Art. 3.20 lid 3	<p>de leden a. en b. zeggen hetzelfde. In art. 3.11, tweede lid staat ook veiligheid van de staat enz.</p>

1705201000181



Werkgroep "Handhaving en GBA in de G4-gemeenten"

Inleiding

De GBA is destijds ontwikkeld en ingevoerd om als een modern geautomatiseerd stelsel voor de bevolkingsboekhouding te gaan functioneren. In de GBA worden persoonsgegevens voor de gehele (semi)overheid eenmalig verzameld en geregistreerd, om vervolgens meervoudig te worden gebruikt voor de uitvoering van uiteenlopende publiekrechtelijke taken.

Bij de uitvoering van die publiekrechtelijke taken hoort ook het verlenen van diensten; hierbij valt niet alleen te denken aan uitkeringen, vergoedingen en pensioenen, maar ook het verkrijgen/behouden van een verblijfstitel of het kunnen laten registreren van rechtsfeiten in openbare registers, zoals de registers van de burgerlijke stand, het kadaster of het handelsregister, hoort daarbij.

Burgers hebben dus een kennelijk belang bij registratie in de GBA, c.q. bij het geregistreerd blijven in de GBA. Anderzijds hebben zij die zich al dan niet moedwillig ophouden aan de rand van de samenleving er belang bij juist niet in de GBA geregistreerd te staan; met een parafraze op een gezegde: onbemind maakt onbekend.

Spanningsvelden in de GBA

Bovengenoemde spanningsvelden zijn dus binnen de GBA verenigd; de wetgeving biedt, zo is het algemene gevoelen, echter onvoldoende mogelijkheden om de GBA een goede en juiste (administratieve) afspiegeling te laten zijn van de werkelijkheid; vooral daar waar het gaat om bewoning van panden en adressen.

Spook- en overbewoning

Spook- en overbewoning zijn in bepaalde gebieden van gemeenten een bekend en vaak een zeer overlast veroorzakend probleem, maar de huidige wet- en regelgeving geeft gemeenten onvoldoende middelen om dit verschijnsel op grond van de GBA tegen te gaan.

Een ander punt van zorg spitst zich toe op de vraag of de GBA de feitelijke bewoning (10 personen in een pand waar er maar 4 kunnen verblijven) of de toegestane bewoning (4 personen in het vorenbedoelde pand) moet weergeven. Hierbij speelt ook mee dat de GBA ook in het kader van het verstrekken van informatie over mogelijk bij een ramp of calamiteit betrokken personen, een zeer belangrijke rol speelt.

Handhaving

Het is duidelijk dat óók op het terrein van de GBA "handhaving" een sleutelwoord is. De vraag is alleen óf en zo ja, in hoeverre de GBA de basis is om te gaan handhaven. Immers, bovengenoemde 10 personen kunnen voor brandweer, bouw- en woningtoezicht een reden zijn voor onderzoek. Vervolgens rijst dan de vraag of de GBA zich aan de "gehandhaafde situatie" moet aanpassen.

Werkgroep en opdracht

Teneinde zich een oordeel te kunnen vormen hebben de kennismenagers van de diensten Publiekszaken/Burgerzaken van de G4-gemeenten een werkgroep in het leven geroepen.

De opdracht aan deze werkgroep luidt als volgt:

- 1) Geef argumenten aan of de GBA – zoals nu het uitgangspunt is – een weergave is c.q. moet zijn van de feitelijke situatie en geef argumenten aan dat de GBA juist de "toegestane" situatie moet weergeven.
- 2) Geef ook de nadelen aan van de onder 1 genoemde situaties.
- 3) Geef op basis van onder 1 argumenten aan of de Wet GBA voldoende mogelijkheden biedt om dit te realiseren
- 4) Indien het antwoord op 3) ontkennend luidt, geef dan aan welke aanpassingen in de Wet GBA zouden moeten plaatsvinden c.q. of dat (aanpassing van) andere

1705201000182

wetgeving nodig is. (wetsontwerpen of nog te ontwikkelen; denk o.a. aan de Rotterdamwet)

Werkwijze

De werkgroep is vier keer bij elkaar geweest en heeft een vrij informele werkwijze gehanteerd. Hetgeen in deze rapportage is opgenomen, is de weerslag van de gevoerde besprekingen en gedane onderzoeken.

Samenstelling werkgroep

De werkgroep heeft – in wisselende samenstelling – bestaan uit:

- mevrouw drs. M.T.A. Duijm, Bestuursdienst, gemeente Den Haag
- mevrouw mr. S. Lensink, Dienst Persoonsgegevens, gemeente Amsterdam
- de heer drs. E. Lubberding, Dienst Persoonsgegevens, gemeente Amsterdam
- mevrouw mr. S. de Ruiter, Dienst Persoonsgegevens, gemeente Amsterdam
- de heer T.J. de Bruin, Dienst Publiekszaken, gemeente Rotterdam
- de heer R.H. de Roy van Zuidewijn, Dienst Burgerzaken, gemeente Den Haag
- de heer R.J. van der Velde, Dienst Burgerzaken, gemeente Den Haag.

Uitwerking

Opdracht 1

"Geef argumenten aan of de GBA – zoals nu het uitgangspunt is – een weergave is c.q. moet zijn van de feitelijke situatie en geef argumenten aan dat de GBA juist de "toegestane" situatie moet weergeven".

Allereerst dient duidelijk te zijn dat de werkgroep een aantal situaties heeft onderscheiden.

Allereerst is er de administratieve situatie; dat is de bewoning van een adres, zoals die aan de GBA kan worden ontleend. Daar tegenover staat de feitelijke situatie; dat is de feitelijke bewoning van een adres, dus het aantal personen dat daadwerkelijk op het betreffende adres verblijft. De feitelijke situatie kan dus afwijken van de administratieve situatie.

Wanneer de administratieve situatie en de feitelijke situatie niet met elkaar in overeenstemming zijn, spreken we van een fictieve situatie. Sprekend voorbeeld daarvan is de student die feitelijk nog bij zijn ouders inwoont, maar ingeschreven staat op een ander adres, omdat hij dan een hogere studiefinanciering ontvangt in verband met de uitwonenden-toeslag. Een ander sprekend voorbeeld zijn twee 65+-ers, die ieder op een apart adres in de GBA geregistreerd staan, maar feitelijk op één adres verblijven, omdat ze op die manier een hogere AOW-uitkering ontvangen.

Bovengenoemde situaties zeggen steeds iets over de daadwerkelijke bewoning van een adres. Een dergelijke wijze van bewoning hoeft echter niet altijd conform de regels te zijn. Daarom benoemt de werkgroep nog een 4^o situatie die, met name vanwege de daaraan verbonden signaalwerking – maar daarover later meer – ook zeer van belang kan zijn, nl. de (on)rechtmatige situatie.

Hiermee wordt bedoeld op de mate en wijze van bewoning zoals die volgens voorschriften (Woningwet, Wet op de Ruimtelijke Ordening, diverse veiligheidsregels en –normen) mag zijn. Ook wanneer de administratieve situatie overeenstemt met de feitelijke situatie, kan er niettemin tóch sprake zijn van een onrechtmatige situatie.

Zo is er bijv. sprake van een onrechtmatige situatie als er sprake is van overbewoning, maar ook registratie in de GBA op een adres waarop géén woonbestemming rust (bijv. registratie op een adres met garagebestemming).

De werkgroep meent dat het belangrijk is om deze 4 situaties elk apart te herkennen. Het primaire doel van de GBA is immers, zo lezen we in de memorie van toelichting, de registratie van de werkelijke situatie, met – mede – als doel de bereikbaarheid van de burger voor de overheid op het geregistreerde adres.

In het meest ideale geval zijn de genoemde situaties met elkaar in overeenstemming. Er hoeft dan niets te gebeuren. In de praktijk blijkt veelal dat er van zo'n ideale situatie geen sprake is. Er zijn dan een aantal momenten waarop "toetsing" aan een van de drie genoemde situaties noodzakelijk blijkt.

- ♦ Op het moment van registratie op een adres (bijv. aangifte van verhuizing binnen de gemeente of van vestiging in de gemeente), wordt veelal alleen de administratieve situatie getoetst. Er wordt gekeken of er al dan geen leegstand is op het adres óf dat er bijv. nog personen op het betreffende adres ingeschreven staan. In dat laatste geval wordt van het (balie)contact gebruik gemaakt om informatie in te winnen omtrent een mogelijk bekende nieuwe verblijfplaats van degenen die nog ingeschreven staan.

- ❖ Bij (een vorm van) controle van een adres, waarbij de nadruk ligt op de aldaar woonachtige personen, kan blijken dat de *administratieve situatie niet (meer) in overeenstemming is met de feitelijke situatie*.

Belde momenten kunnen aanleiding zijn om een ander onderzoek – al dan niet via een Bureau Onderzoek en/of Buitendienst – in te stellen. Start van een dergelijk onderzoek is steeds een signaal/handeling/vraag, waardoor de specifieke situatie op het betreffende adres in ogenschouw wordt genomen.

- ❖ Er is echter nog een vorm van controle van een adres, nl. die waarbij de nadruk ligt op het *vergelijken van de onrechtmatige situatie met de administratieve en/of feitelijke situatie*. Hoewel hieruit natuurlijk ook signalen kunnen komen dat de administratie niet overeenkomt met de werkelijkheid, ligt de nadruk bij deze vorm van controle veel meer op naleving van brandveiligheidsvoorschriften, naleving van de Woningwet, gebruik overeenkomstig het bestemmingsplan en zaken zoals het voorkomen van illegale kamerverhuur (bedrijven).

De werkgroep begrijpt de signalen en ook de noodzaak om aandacht te besteden aan de verschillen die op bepaalde momenten worden geconstateerd tussen de administratieve, feitelijke en (on)rechtmatige situatie, maar constateert tegelijkertijd ook dat het een misvatting is om te denken dat alléén aanpassing van de Wet GBA en aanpalende wetgeving dit probleem zou kunnen oplossen.

Alles overzende meent de werkgroep de eerste vraag te moeten beantwoorden in de zin dat in de GBA steeds de feitelijke situatie moet worden geregistreerd; zélf als deze situatie niet in overeenstemming is met de toegestane situatie.

Registratie van de feitelijke situatie maakt strijdigheid met de toegestane situaties zichtbaar en heeft (dus) signaalwerking!

De werkgroep stelt voor om bij registraties die leiden tot onrechtmatige situaties een brief/kennisgeving toe te zenden aan de bewoners van het betreffende adres, waarin allereerst gemeld wordt dat, hoewel registratie in de GBA heeft plaatsgevonden, er van een onrechtmatige situatie sprake is c.q. is ontstaan en dat dit gemeld gaat worden aan de gemeentelijke afdelingen of diensten, die met de handhaving daarna zijn belast...

In geval gemeentelijke afdelingen of diensten die met handhaving belast zijn, bij de gemeentelijke afdelingen burgerzaken een signaal afgeven dat zij een onrechtmatige situatie hebben aangetroffen, kan óók actie ondernomen worden.

Dán kan een brief op zijn plaats zijn waarin aan de bewoners gemeld wordt dat, gelet op de geconstateerde onrechtmatige situatie, verwacht wordt dat een of meerdere personen zich binnen een bepaalde periode van het adres uitschrijven. Door middel van de eigen buitendienst c.q. bureau Onderzoek kan hierop gecontroleerd worden.

Opdracht 2

"Geef ook de nadelen aan van de onder 1 genoemde situaties."

De werkgroep ziet ook zeker nadelen bij de voorgestelde werkwijze. De belangrijkste daarvan is toch wel dat met de voorgestelde werkwijze voor de burger de gemeentelijke overheid als geheel als minder betrouwbaar kan worden ervaren.

Immers, één deel van de gemeentelijke overheid – de gemeentelijke afdelingen burgerzaken – registreert de feitelijke situatie. Daarna gaat een ander deel van diezelfde gemeentelijke overheid – de afdelingen en diensten die met handhaving belast zijn – die feitelijke situatie, als die strijdig is met regels op het gebied van Woningwet, Wet op de Ruimtelijke Ordening, en diverse andere veiligheidsregels en –normen, weer handhaven en naar de rechtmatige situatie terugbrengen.

Opdracht 3

"Geef op basis van onder 1 argumenten aan of de Wet GBA voldoende mogelijkheden biedt om dit¹ te realiseren"

Allereerst wijst de werkgroep er op dat het doel van de GBA in de eerste plaats is het registreren van degenen die daadwerkelijk in de gemeente verblijven.

Dit gegeven wordt ondersteund doordat bij de invoering van de GBA het zgn. centrale persoonsregister (CPR) – een landelijk register dat centraal gehouden werd en waarin personen zonder vast woon- of verblijfplaats stonden geregistreerd – werd opgeheven. Deze personen dienden destijds vervolgens in de (gemeentelijke) GBA opgenomen te worden, waarbij de gemeenten ook voorzieningen moesten treffen indien deze personen – vaak dak- of thuislozen – niet op een vast woonadres in de GBA geregistreerd konden worden.

In z'n algemeenheid constateert de werkgroep vervolgens dat de wet GBA in grote lijnen mogelijkheden biedt om een goede (adres)registratie in de GBA en de handhaving daarvan te realiseren, maar dat op een aantal punten aanscherping en versnelling noodzakelijk is.

De werkgroep onderstreept daarbij allereerst het belang van de signaalwerking. Registratie in de GBA en handhaving zijn twee trajecten die steeds meer hand-in-hand gaan; vandaar dat een actuele en juiste GBA zo belangrijk is.

Maar de afdelingen Burgerzaken kunnen zeker de ogen niet sluiten voor de belangen die gemoeid zijn met handhaving door andere diensten van de gemeente; dit niet alleen i.v.m. de veiligheid van bewoners en hun omgeving, maar ook in verband met het voorkomen van het ten onrechte verkrijgen van (collectieve) overheidsvoorzieningen. In positieve zin geformuleerd draag een juiste GBA bij aan de juistheid (bijv. qua hoogte) van eventueel te vestrekken toeslagen en uitkeringen. Burgerzaken faciliteert de handhaving.

De werkgroep heeft in dit kader de volgende aanbevelingen:

- 1) In de GBA en/of vergelijkbare bestanden voor binnengemeentelijk gebruik, zoals een Kernregistratie Personen, zou de mogelijkheid moeten bestaan om aan te geven dat de feitelijke situatie (hoogstwaarschijnlijk) niet in overeenstemming is met de administratieve en/of toegestane situatie.

¹ Opdracht 1 luidt: "Geef argumenten aan of de GBA – zoals nu het uitgangspunt is – een weergave is c.q. moet zijn van de feitelijke situatie en geef argumenten aan dat de GBA juist de "toegestane" situatie moet weergeven".
Werkgroep "Handhaving en GBA in de G4-gemeenten" pag. 6

Een dergelijke signaleringsfunctie (aan "handhavers", maar bijv. ook aan corporaties) is mede daarom van belang omdat binnenkort een wijziging van de Woningwet te verwachten is², waardoor de eigenaar van een woning – vergelijkbaar met de Wegenverkeerswet waar het om de eigenaar van een auto gaat – verantwoordelijk gesteld wordt voor het gebruik van zijn woning. E.e.a. kan worden afgedwongen door middel van een bestuurlijke boete.

- 2) In dit kader vindt de werkgroep het van belang dat de eigenaar dan vervolgens wél in staat gesteld moet worden, zich van de (woon)situatie in het in zijn eigendom bevindende pand op de hoogte te stellen.

Daarvoor kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toezenden van een mededeling aan de eigenaar als een vestiging op c.q. vertrek van het betreffende adres heeft plaatsgevonden; een aantal gemeenten doet dit nu al.

Aandacht dient dan wel te worden geschonken aan de vraag of privacy-bescherming hieraan niet in de weg zal staan. De tekst van een dergelijke mededeling zou daarom in algemene zin moeten zijn, zónder dat daaruit (persoons)gegevens zijn af te leiden. Een dergelijke berichtgeving zou vrijwel geheel automatisch kunnen geschieden. Deze maatregel zou daarnaast ook spookbewoning tegen kunnen gaan.

- 3) Verder dienen, naar de mening van de werkgroep, de woningcorporaties op de een of andere manier ingeschakeld te worden bij het doen van aangifte van verhuizing van en/of naar panden van de betreffende corporaties. De wijze van betrekken kan verschillen van het (slechts in plaats van de gemeente) innemen van de verhuisaangifte en een beperkte controle op de gegevens tot en met het bijna daadwerkelijk direct muteren van de GBA, het zgn. Delftse model³.

Deze oplossing is betrekkelijk makkelijk te realiseren; een wetswijziging is daarvoor niet noodzakelijk. Het is klantvriendelijk en draagt in positieve zin bij aan het imago van de gemeente én van de betreffende woningcorporatie.

Vanuit een serviceoogpunt kan e.e.a. ook nog als aanvullende service gezien worden. Wanneer betrokkene voor een woning in aanmerking is gekomen en huurcontract e.d. gaat tekenen, kan tegelijkertijd ook aangifte van verhuizing gedaan worden.

Het mes snijdt bovendien van twee kanten; de betreffende corporaties kunnen in voorkomend geval bij het innemen van de verhuisaangifte direct zien of de nieuwe bewoning overeenkomstig de afgegeven huisvestingsvergunning is; dat is tevens een extra controle op de juistheid van de verhuisaangifte voor de GBA.

Adresmutaties van en naar woningen van corporaties zonder medeweten van de betreffende corporaties zou niet meer mogelijk moeten zijn. Hiervoor kunnen convenanten afgesloten worden. Hierbij wordt wel de opmerking geplaatst dat een en ander niet altijd hoeft te betekenen dat een burger zich alleen via de corporatie kan inschrijven. Inschrijving bij de gemeente blijft mogelijk, mits de gemeente hiervan mededeling doet aan de woningcorporatie.

Binnen de werkgroep bestaat géén eenduidige mening over de vraag of in dit advies ook de zgn. Rotterdamwet⁴ meegenomen moet worden. Deze wet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad onder voorwaarden een gebied aanwijst, waar, voor inschrijving in de GBA op

² Het betreffende wetsvoorstel is inmiddels de Tweede Kamer gepasseerd.

³ Zie artikel in Burgerzaken en Recht, 12^e jaargang, nr. 3, maart 2005

⁴ Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Stb. 2005, 726

een adres in dat gebied, een huisvesting vergunning noodzakelijk is. Om voor een huisvestingsvergunning in aanmerking te komen moet men:

- toegelaten zijn tot de woningmarkt (dat betekent dat men in ieder geval 18 jaar of ouder moet zijn) en;
- eigen inkomensten moet hebben uit werk of uit een daarmee gelijkgestelde inkomensbron.

Zo'n aanwijzing zou vervolgens aanleiding kunnen zijn om (gelegitimeerd) een verscherpt regime af te kondigen t.a.v. de bij de verhuisaangiften over te leggen bewijsstukken. Ook kan worden gedacht aan registratie na feitelijke controle omtrent de toegestane situatie ter plaatse.

De werkgroep is van mening dat het goed gebruik maken van spontane bericht- en/of gegevensuitwisseling, aangevuld met nieuw te ontwikkelen technische ondersteuning, bijv. in de vorm van meldingen op basis van vooraf vastgestelde parameters, zal bijdragen aan een juiste registratie in de GBA en een groot deel van de ergernis zal wegnemen bij de "handhavende" diensten.

Opdracht 4

"Indien het antwoord op 3) ontkennend luidt, geef dan aan welke aanpassingen in de Wet GBA zouden moeten plaatsvinden c.q. of dat (aanpassing van) andere wetgeving nodig is. (wetsontwerpen of nog te ontwikkelen; denk o.a. aan Rotterdamwet)."

De Wet GBA moet worden uitgebreid met het nieuwe begrip "onrechtmatige bewoning" en bevat verder een aantal regels die belemmerend werken om gegevens overeenkomstig de feitelijke werkelijkheid te registreren.

Hieronder wordt per punt aangegeven wat deze belemmeringen zijn en op welke manier deze belemmeringen door wijziging van wet- en/of regelgeving kunnen worden weggenomen.

1. Introductie begrip "onrechtmatige bewoning"

De werkgroep heeft al eerder aangegeven dat – hoewel het uitgangspunt van de GBA steeds de daadwerkelijke bewoning van een adres – moet zijn, daaruit niet kan en mag worden afgeleid dat een dergelijke wijze van bewoning ook conform de regels is.

De registratie van personen in de GBA moet ook altijd gezien worden in het licht van voorschriften, zoals de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en een groot aantal andere veiligheidsregels en –normen. In dat verband kan gesteld worden dat ook wanneer de administratieve situatie overeenstemt met de feitelijke situatie, er niettemin tóch sprake zijn van een onrechtmatige situatie.

Zo kan er bijv. sprake van een onrechtmatige situatie zijn, als er sprake is van overbewoning, maar ook registratie in de GBA op een adres waarop géén woonbestemming rust (bijv. registratie op een adres met garagebestemming).

Door registratie in de GBA ontstaan er, door toepassing van andere wetten bepaalde rechten. Zo is bijv. de termijn hoe lang iemand op een bepaald adres staat ingeschreven één van de factoren voor beantwoording van de vraag of betrokkene voor andere huisvesting in aanmerking komt. Het kan in dit voorbeeld dus voorkomen dat, hoewel de registratie op een bepaald adres in feite onrechtmatig is bijv. als gevolg van overbewoning, aan een dergelijke

registratie voldoende "rechten" worden ontleend om in aanmerking te komen voor andere huisvesting. Kortom: een onrechtmatige of illegale situatie staat het verkrijgen van rechten die voortvloeien uit andere wetten thans niet in de weg.

De bedoelde rechten ontstaan weliswaar niet op grond van de Wet GBA, maar als er anderzijds sprake is van een onrechtmatige situatie, door het raadplegen van de GBA op het spoor gekomen kan worden, is het vreemd te moeten constateren dat het niet uitmaakt of de rechten zijn ontleend c.q. ontstaan door een rechtmatige of onrechtmatige registratie.

Voorstel:

De werkgroep vindt dat het thans niet meer verdedigbaar is dat in de GBA géén aantekening wordt gemaakt van de (on)rechtmatigheid van bepaalde woonsituaties en de daaraan – door toepassing van andere wetten – ontleende rechten.

De werkgroep meent dat een landelijke discussie hierover niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk is.

2. Ontbreken expliciete wettelijke grondslag voor een opnemings VOW.

In de huidige Wet GBA is er geen juridische grondslag om iemand te verhuizen indien – al dan niet na onderzoek – het adres onbekend blijkt te zijn. Op dit moment wordt daarvoor gebruik gemaakt van de oude terminologie van het Besluit bevolkingsboekhouding en wordt een burger geregistreerd als vertrokken naar onbekend waarheen. Om een grondslag in de Wet GBA te vinden wordt ook wel aangesloten bij de artikelen over vertrek naar het buitenland.

Nadelen ontbreken expliciete wettelijke grondslag

1. Iemand wordt opgenomen als vertrokken naar onbekend, terwijl betrokkene niet vertrokken is naar het buitenland, maar vertrokken blijkt te zijn van zijn adres. Betrokkene kan dus nog wel in Nederland wonen en vaak zelfs ook in de gemeente waar hij ingeschreven stond; het is echter niet bekend op welk adres in welke gemeente.
De omschrijving als vertrokken naar onbekend is niet in overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid. Aan burgers is deze registratie vaak ook niet uit te leggen.
2. Deze methodiek heeft als nadeel dat de eisen die gesteld worden aan een ambtshalve opnemings VOW als vertrokken naar onbekend, gebaseerd zijn op een vertrek naar het buitenland. Dit betekent dat strikt genomen een registratie als vertrokken naar onbekend alleen mag plaatsvinden als het redelijk is om te verwachten dat iemand meer dan acht maanden naar het buitenland vertrokken is. In het geval dat iemand niet meer op het adres woont waar hij ingeschreven staat in de GBA, is het niet altijd te bewijzen door de gemeente dat er een redelijke verwachting was dat de burger meer dan acht maanden naar het buitenland vertrokken is.
3. De VOW registratie is vastgelegd in de Handleiding Uitvoeringsprocedures. Dit betekent dat - in tegenstelling tot het Besluit bevolkingsboekhouding – de directe wettelijke basis ontbreekt. De rechterlijke macht heeft tot op heden het ontbreken van een wettelijke grondslag niet tegengeworpen. Daarentegen wordt geconstateerd dat burgers vaak stellen dat zij niet begrijpen waarom zij uitgeschreven zijn naar het buitenland, terwijl ze in Nederland verbleven. Bovendien zal in verband met de komende basisregistratie het belang van de burger bij een juiste inschrijving toenemen. Verwacht wordt dat in het verloop daarvan ook het ontbreken van de wettelijke grondslag kan leiden tot een andere zienswijze van de rechterlijke macht.

Voorstel

Creëer in de Wet GBA een mogelijkheid om burgers op te nemen als vertrokken naar onbekend adres. De gevolgen van deze ambtshalve beslissing komen overeen met de

gevolgen van een vertrek naar het buitenland: de burger blijft ingeschreven staan in de GBA, maar zijn persoonslijst wordt opgeschort. Neem daarnaast voor dit geval een kortere periode dan dat er een redelijke verwachting moet zijn, dat iemand meer dan acht maanden vertrekt van dat adres.

3. Bestuurlijke boete ontbreekt

Er bestaat de mogelijkheid om een strafrechtelijke boete te laten opleggen op grond van artikel 147 Wet GBA. Dit artikel wordt echter weinig tot niet gebruikt en het is de vraag in hoeverre de bereidheid bestaat bij het OM en de politie tot vervolging van dit strafbare feit.

In de Wet GBA ontbreekt de mogelijkheid de burger zonder tussenkomst van het OM een bestuurlijke boete op te leggen, in het geval dat de (calculerende) burger weigerachtig blijft om adresgegevens te leveren. Het opleggen van een bestuurlijke boete zou een prikkel kunnen zijn om deze categorie burgers ertoe te brengen om adresgegevens te leveren. Het gaat vooral om de categorie burgers die er voordeel bij hebben dat bepaalde gegevens, die de GBA aan afnemers moet verstrekken, niet opgenomen zijn in de GBA.

Het ontbreken van adresgegevens zorgt ervoor dat de gemeente niet kan voldoen aan de plicht om de gegevens overeenkomstig de feitelijke werkelijkheid te registreren. Hierdoor krijgen de afnemers niet de gegevens die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak en kan ook in rampensituaties belemmerend werken, bij enerzijds de opsporing en registratie van mogelijke slachtoffers, en anderzijds bij het genereren en verstrekken van informatie.

Ontbreken van een bestuurlijke boete is een lacune, omdat enerzijds de burger verplicht is om gegevens te leveren aan de gemeente en anderzijds er geen uitvoerbare sanctie is die de welgerachte burger prikkelt om gegevens uiteindelijk wel te leveren of de juiste informatie te verstrekken over zijn persoonsgegevens aan de gemeente. De bestuurlijke boete kan hiervoor worden ingezet.

Voorstel

Creëer een mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen in het geval dat een (calculerende) burger niet voldoet aan een van de voorwaarden genoemd in de artikelen 65 tot en met 72, 75 en 76 Wet GBA.

4. Mogelijkheid iemand op een tijdelijk adres te registreren ontbreekt

Betrokkene blijft tijdens het onderzoek op het adres geregistreerd staan, waar hij tot dan toe ingeschreven stond.

In de GBA ontbreekt de mogelijkheid, om de burger gedurende een adresonderzoek tijdelijk (bij voorbeeld voor een periode van 4 maanden) op een (fictief) adres te plaatsen.

Het gaat dan om de situatie, waarin het duidelijk is, dat iemand niet meer op het adres woont waarop hij is ingeschreven, maar het onduidelijk is waar de persoon verblijft.

In een aantal situaties is het van begin af aan duidelijk dat de ingeschrevene niet (meer) in overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid, op het adres staat geregistreerd; bijvoorbeeld als het pand waar betrokkene ingeschreven staat, gesloopt of gerenoveerd wordt of als de nieuwe bewoner heeft aangegeven dat de oude bewoner daar niet meer woont.

In dit geval kan het om een aantal redenen van belang zijn om betrokkene op een fictief adres te registreren.

1. Het is in overeenstemming met de feitelijke situatie op het "oude" adres

1705201000186

2. Anderen (bijvoorbeeld de nieuwe bewoner) ondervinden dan niet langer overlast van de inschrijving van betrokkene op het oude adres (geen overlast voor andere geregistreerden)
3. De verhuizing van betrokkene naar een "tijdelijk adres" is zichtbaar voor afnemers en afnemers kunnen betrokkene erop attenderen dat voorzieningen kunnen worden stopgezet als hij niet zijn verhuizing doorgeeft aan de gemeente. (GBA als authentieke registratie en signaalfunctie naar de afnemer)

Voorstel

Maak registratie op een tijdelijk adres in de GBA mogelijk en leg ook de voorwaarden, wanneer een registratie mogelijk is, vast.

5. **Grondslag voor handhavingambtenaren en hun bevoegdheden in de Wet GBA**
Voor het registreren van de feitelijke werkelijkheid in de GBA is het nodig dat er in de wet een grondslag komt voor gemeenten om toe te kunnen zien op de naleving van de in de wet GBA opgenomen verplichtingen. (toezichthouders Awb, hoofdstuk 5)

Wettigswaar kennen gemeenten op dit moment wel controle ambtenaren, maar deze ambtenaren kunnen, alleen als de burger hen binnenlaat ook daadwerkelijk controleren wie er op het adres wonen. Ze hebben echter géén mogelijkheid tot controle, wanneer de burger niet wil mee werken aan een onderzoek en dat kan er toe leiden dat de gemeente niet de feitelijke werkelijkheid kan controleren.

Gezien de basisregistratie en het belang bij een juiste, of soms, bij een onjuiste registratie van het adres, wordt verwacht dat controleambtenaren bij een buitendienstonderzoek vaker geconfronteerd zullen worden met burgers, die niet willen meewerken aan een adresonderzoek.

De werkgroep wijst in dat verband ook op het idee dat in een aantal G4-gemeenten leeft, om samenwerkingsverbanden aan te gaan tussen verschillende handhavingsteams, waarbij gegevens, geconstateerd door een handhavingsteam van de ene dienst doorgegeven worden aan een handhavingsteam van een andere dienst, zodat deze de informatie kan gebruiken voor de taken die de dienst uitvoert. De samenwerking wordt vergemakkelijkt, wanneer ook Burgerzaken een volwaardige, op de wet gestoelde en met bevoegdheden beklede handhavingafdeling heeft.

Tenslotte vloeit uit bovengenoemde redenen voort dat fraude zowel bij afnemers als bij de gemeente zelf als beheerder van de GBA beter voorkomen en bestreden kan worden door de huidige controleambtenaren in de GBA een wettelijke basis en bevoegdheden te geven.

Voorstel

Geef handhavingmedewerkers van de GBA en basisregistratie personen een in de wet genoemde functie en de daarbij behorende bevoegdheid.

6. a *Uitschrijving per direct mogelijk maken*

In de huidige methodiek van de GBA is het niet mogelijk om ambtshalve het vertrek van iemand naar het buitenland, per direct in de GBA te registreren. In het algemeen geldt namelijk dat voor een ambtshalve besluit tot zo'n registratie, er eerst een adresonderzoek gestart moet worden, waarna een voornemen moet worden verstuurd, gevolgd door een besluit. Vervolgens pas dan kan betrokkene worden als ingezetene worden uitgeschreven.

In de gevallen waarin de gemeente naar aanleiding van een melding van een afnemer of derde onderzoek doet naar het vertrek naar het buitenland is dit een zorgvuldige en juiste procedure. De kwaliteit van de melding kan echter per gebruiker/afnemer van de GBA verschillen. Zo wordt het heel anders als een afnemer als de Vreemdelingenpolitie, ervoor gezorgd heeft dat de burger naar het buitenland vertrokken is, bijvoorbeeld omdat de burger is uitgezet. In dit geval is het de feitelijke werkelijkheid dat betrokkene vertrokken is naar het buitenland. Desondanks wordt de betrokken burger pas na een adresonderzoek uitgeschreven in de GBA. Dit is niet in overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid.

Voorstel

Creëer de mogelijkheid in de wet- en regelgeving, dat registratie in de GBA als vertrokken naar het buitenland per direct mogelijk is, in het geval dat naar redelijke verwachting vaststaat dat betrokkene naar het buitenland is vertrokken.

6. b *Uitschrijving van adres per direct*

Als uit een melding of onderzoek blijkt dat burger niet meer op een adres woonachtig kan zijn, onder andere omdat vast is gesteld dat betrokkene niet meer woont of kan wonen op een adres, moet nu nog eerst een onderzoek worden uitgevoerd. Dit betekent dat er in deze situatie een onderzoek wordt ingesteld, terwijl het bij het instellen van het onderzoek al duidelijk is dat iemand er niet woont. Om dit te voorkomen zou het helpen als er in de Wet GBA een mogelijkheid wordt gecreëerd om personen per direct van het adres uit te schrijven.

Voorstel

Creëer in de GBA de mogelijkheid om personen per direct van het adres uit te schrijven.

7. *Voorwaarden herinschrijving*

Om ingeschreven te worden in de GBA gelden behoorlijk strenge eisen. Als burgers eenmaal ingeschreven staan en daarna als ingezetene zijn uitgeschreven wegens vertrek naar het buitenland of vertrokken onbekend waarheen, is het veel eenvoudiger om weer opnieuw als ingezetene ingeschreven te worden. Anders dan in geval van de eerste inschrijving, geldt hier slechts de voorwaarde dat er een redelijke verwachting moet zijn dat betrokkene twee derden van een half jaar in Nederland zal gaan verblijven en vindt géén toets op rechtmatig verblijf plaats (die bij een eerste inschrijving wel plaats dient te vinden).

De achtergrond van het verschil tussen eerste inschrijving en herinschrijving was bij het ontwerp van de Wet GBA begrijpelijk: de burger is al ingeschreven, dus moet en kan op een eenvoudige wijze zijn (passieve) inschrijving weer omgezet worden in een actieve inschrijving als ingezetene.

In de meeste gevallen voldoet deze werkwijze, maar als een vreemdeling uitgedeeldeerd is en elk moment Nederland al dan niet onder dwang dient te verlaten, dan zou aan deze vreemdelingen niet alleen de voorwaarde van redelijke verwachting, maar ook van rechtmatig verblijf gesteld moeten worden. Dit zou naar oordeel van de G4-gemeenten in overeenstemming zijn met de redactie van artikel 26 Wet GBA inzake eerste inschrijving. Immers ook deze vreemdelingen hebben geen recht meer op voorzieningen van afnemers en zullen binnen een redelijke termijn Nederland moeten verlaten.

Hierbij geldt wel dat zolang de vreemdelingen nog in procedure zijn, maar niet meer rechtmatig verblijf hebben op grond van de wet, dat zij wel weer ingeschreven moeten kunnen worden.

Voorstel

Stel aan herinschrijving van vreemdelingen in artikel 29 Wet GBA de voorwaarde dat ze hetzij rechtmatig verblijft hebben in de zin van artikel 8 Vw., waaronder ook vallen diegenen die op grond van artikel 8 Vw. geen rechtmatig verblijft meer hebben, maar nog wel in procedure zijn en de uitkomst van de procedure van de IND hier mogen afwachten.

8. Informatieplicht voor verhuurders, beheerders van adressen en derden

Ten behoeve van de actualisering van adressen kan het nodig zijn dat ook beheerders of eigenaren van woningen informatie verstrekken over de bewoning van adressen aan de gemeente.

Om ervoor te zorgen dat eigenaren en beheerders hieraan voldoen, wordt verzocht om in aanvulling op artikel 70 een nieuw artikel in de Wet GBA op te nemen, waarin verhuurders en eigenaren van panden verplicht gesteld wordt aan de gemeente desgevraagd informatie te verstrekken over de personen die in de panden wonen.

Daarnaast hebben andere niet gemeentelijke organisaties ofwel "derden", uiteraard voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de wet GBA, informatie die voor de handhaving van de GBA op adresgebied van belang zijn. Denk daarbij aan voormalige NUTS bedrijven, telefoon/kabel/internet providers, onderwijsinstellingen. Ook voor hen zou deze nieuwe bepaling moeten gelden.

Voorstel

Zorg voor een in de wet (bij voorbeeld artikel 70 a Wet GBA) vastgelegde informatieplicht naar de houder van de GBA voor derden, waaronder verhuurders en beheerders van adressen, wanneer de te verstrekken informatie bijdraagt aan de kwaliteit en actualiteit van de GBA.

9. Andere terminologie in artikel 72 Wet GBA

Artikel 72 Wet GBA verplicht de burger gegevens te verstrekken aan de gemeente ten behoeve van de bijhouding van de GBA. In dit artikel wordt aangegeven dat er een **redelijk vermoeden** moet bestaan dat betrokkene in gebreke is met het doen van aangifte van verhuizing, inschrijving of vertrek. Dit "redelijk vermoeden" is een zware eis. Beter zou het zijn dat in het artikel zou komen te staan, dat de burger verplicht is om inlichtingen te verschaffen of geschriften te overleggen in het geval dat de gemeente twijfelt omtrent de juistheid van de adresgegevens. Dit betekent namelijk dat de burger altijd de plicht heeft gegevens te verstrekken ten aanzien van zijn huisvesting en niet alleen in geval van een redelijk vermoeden dat de burger geen aangifte heeft gedaan.

Dit zou een extra prikkel zijn voor burgers om al tijdens het adresonderzoek de juiste gegevens te verstrekken. Hierdoor kan voorkomen worden dat burgers niet tijdens het adresonderzoek, maar pas tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure met bewijzen komen dat ze wel op dat adres wonen.

Voorstel

Artikel 72 Wet GBA in die zin wijzigen dat de burger verplicht is om inlichtingen te verschaffen of geschriften te overleggen in het geval dat de gemeente twijfelt omtrent de juistheid van de adresgegevens.

10. Voornemen

Met ingang van 1 september 2001 is een besluit overeenkomstig artikel 83 Wet GBA gelijk gesteld met een besluit in de zin van de Awb. Daarmee is de voornemenprocedure niet meer van toepassing. Evenwel is in een aantal artikelen ten aanzien van huisvesting blijven staan

dat er een voornemen verstuurd moet worden voordat er een besluit genomen wordt. Dit is niet conform de Awb. Hierdoor wordt er in de meeste gevallen een extra blokkade opgeworpen voor opnemen als vertrokken naar onbekend, terwijl, op grond van artikel 4:8 van de Awb, in veel gevallen het niet verplicht is om een zienswijze te vragen aan de burger, als hij niet voldoet aan zijn verplichting van aangifte van verhuizing, vertrek of inschrijving. Dit heeft tot gevolg dat er in veel gevallen adresonderzoeken gestart worden, terwijl dit niet op grond van de Awb nodig is.

Voorstel

Verander het "voornemen" in de tekst van de huisvestingsartikelen in GBA in "besluit".

11. Correctierecht beperkt

Het correctierecht wordt in de huidige wet- en regelgeving beperkt uitgelegd. Dit geldt met name wanneer de burger ten gevolge van een adresonderzoek is opgenomen als vertrokken naar onbekend en daarna aantoonbaar dat hij er wel, ook ten tijde van het adresonderzoek, heeft gewoond. In dit geval is de burger anders dan bij aangifte van adres niet verplicht te reageren op correspondentie van de gemeente en kan hij wel aantonen dat hij er feitelijk heeft gewoond.

Voorstel

Gezien de basisregistratie is het in het belang van de feitelijke werkelijkheid om een ruimer correctierecht ten aanzien van deze gevallen te hanteren dan op dit moment is voorgescreven.

12. Definitie adres

In de wet GBA wordt in artikel 1 onder woonadres verstaan:

- het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;
- het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder a, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd zal overnachten.

Deze algemene omschrijving in artikel 1 van de wet zorgt in de praktijk voor problemen met de uitvoering, het wel of niet gevolg geven aan een aangifte adreswijziging.

In de aangifte adreswijziging wordt het "adres waar betrokkene woont" immers vertaald in een straatnaam, huisnummer, huisletter en eventuele toevoeging. Met name in de gevallen dat het adres (het huisnummer) niet voor komt in de basisregistratie adressen en in de GBA, leidt dit tot problemen.

Een voorbeeld daarvan is de situatie dat een verhuurder een gedeelte van een woning dat officieel hoort bij een andere woning, verhuurt als zelfstandige woonruimte. In veel gevallen is bij woningsplitsing een bouw- of splitsingsvergunning vereist. Wordt deze vergunning door de eigenaar niet aangevraagd of is geen vergunning nodig dan is de nieuw ontstane woning niet bekend bij de basisregistratie adressen. Ook de huisnummering blijft in deze situatie hetzelfde.

Omdat alle woonruimtes in het betreffende pand beschreven zijn met de officiële huisnummering, dient een aangifte dan ook één van de bestaande huisnummers te bevatten.

17052010001#8

De feitelijke situatie is immers dat de woonruimte waar de aangever zijn adres heeft, hoort bij één van die officiële huisnummers.

Inschrijving op het gewenste huisnummer kan eerst plaatsvinden zodra dat huisnummer is toegekend.

De regels omtrent de werking en systematiek van de GBA zijn op grond van artikel 6 van de wet GBA geregeld in een algemene maatregel van bestuur: het Logisch Ontwerp GBA. (LO) Zo algemeen als het begrip adres in de wet is verwoord, zo gedetailleerd wordt dat gedaan in het Logisch Ontwerp GBA.

In het LO § 3.1.11 wordt onder een adres verstaan een combinatie van de elementen uit groep 10 (alleen element 10.20) en of groep 11 of groep 12, die uniek een adres of locatiebeschrijving representeren.

Het gaat daarbij om de volgende elementen:

- 10.20 : gemeentedeel
- 11.10 : straatnaam
- 11.20 : huisnummer
- 11.30 : huisletter
- 11.40 : huisnummertoevoeging
- 11.50 : aanduiding bij huisnummer
- 11.60 : postcode

Zoals voor elke persoon in de GBA een persoonslijst is opgenomen, is voor elk bestaand adres een adreslijst opgenomen. Inschrijving kan op grond van het LO alleen plaatsvinden op een bestaand adres. Dat wil zeggen een adres waarvoor in de GBA een adreslijst is opgenomen.

Onder andere in LO § 3.9.3 Vervolgschrijving intergemeentelijke adreswijziging, is met betrekking tot een vestiging in een andere gemeente het volgende vermeld:

Bij een vervolgschrijving in een andere gemeente wordt de categorie Verblijfplaats geactualiseerd. Het adres van de in te schrijven persoon in deze gemeente is een bestaand woon- of briefadres en wordt als zodanig dan ook op bestaanbaarheid gecontroleerd.

Het toekennen van een huisnummer aan een adres is geen bevoegdheid van een eigenaar/verhuurder of gebruiker, maar op grond van de Gemeentewet en een gemeentelijke verordening van het College van burgemeester en wethouders. Het toekennen van een huisnummer op grond van een verordening is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorstel

Beschrijf het begrip adres in de wet niet alleen met algemene termen, maar ook specifiek en geënt op de definitiebeschrijving zoals die voor komt in het Logisch Ontwerp GBA: een bestaand adres dat voor komt in de basisregistratie adressen en waarvoor in de GBA een adreslijst is opgenomen.

Conclusies

1. Registratie van de feitelijke situatie is en blijft het bestaansrecht van de GBA; het maakt strijdigheid met de toegestane situaties zichtbaar en heeft (dus) signaalwerking! Niet alleen met het oog op het correct verstrekken van uitkeringen en voorzieningen, maar ook in het geval van rampsituaties is het van belang dat de GBA - met het oog op registreren van mogelijk betrokken slachtoffers en informatieverstrekking - zo veel mogelijk de feitelijke situatie weergeeft.
2. Het goed gebruik maken van bestaande en hoogstwaarschijnlijk nieuw te ontwikkelen technische ondersteuning, bijv. in de vorm van spontane bericht- en/of gegevensuitwisseling, zal bijdragen aan een juiste registratie in de GBA en een groot deel van de ergernis wegnemen bij de "handhavende" diensten. Uiteraard dienen hiervoor protocollen over de wijze van terugkoppeling en de termijn waarbinnen dit zal plaatsvinden te worden vastgesteld..
3. De werkgroep pleit nadrukkelijk voor het zoeken van samenwerking met de woningcorporaties op het gebied van - in welke vorm dan ook - meewerken bij het innemen en eventueel verwerken van verhuisaangiften.
4. Op tal van groter en kleinere onderdelen dient de Wet GBA aangepast te worden. De werkgroep heeft hiervoor bij de uitwerking van Opdracht 4 een 13-tal aanbevelingen gedaan.

De werkgroep realiseert zich dat met de realisering van een aantal oplossingsrichtingen financiële middelen gemoeid zijn. Omdat dit niet binnen de opdracht van de werkgroep viel, heeft de werkgroep zich dan ook niet door de financiën laten weerhouden bij het ontwikkelen van een aantal oplossingsrichtingen. De werkgroep begrijpt echter dat een kosten-batenanalyse (mode) bepalend zal zijn voor het al dan niet realiseren van voorgestelde oplossingsrichtingen.

.....

Artikel 1a van het wetsvoorstel voor de nieuwe Woningwet⁵ luidt:

Artikel 1a

1. De eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

2. Een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Bij de Tweede Nota van Wijziging d.d. 30 juni 2005 is dit artikel als volgt gewijzigd:

TWEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 30 juni 2005

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onderdeel B, wordt in het tweede lid van artikel 1a na «standplaats bouwt, gebruikt» ingevoegd «, laat gebruiken», en wordt na «open erf of terrein gebruikt» ingevoegd: of laat gebruiken.

Onderdeel A leidt tot een aanvulling van het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet (de zorgplichtbepaling). De aanvulling verduidelijkt dat ook degene die een bouwwerk laat gebruiken (bijvoorbeeld als verhuurder, exploitant of beheerder) door anderen, gehouden is tot naleving van de zorgplicht. Zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag is aangegeven, kan daardoor bijvoorbeeld een metafide verhuurder die een gebruik toestaat of in de hand werkt, waardoor gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (van bewoners, omwonenden, personen die zich in de nabijheid van het bouwwerk ophouden enzovoorts) ontstaat, worden aangepakt (waarbij de zorgplicht aanvullend werkt ten opzichte van de bepalingen van de bouwverordening inzake een (brandveilig) gebruik). In onderdeel C, subonderdeel 3, wordt een soortgelijke verduidelijking voor artikel 7b van de Woningwet, als gewijzigd, voorgesteld.

⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, nr. 29 392
Werkgroep "Handhaving en GBA in de G4-gemeenten"
17

Opmerkingen en vragen over de BRP gegevensset

(Geslachts)naam 01.04.01

In de omschrijving komt nu niet tot uiting dat in deze rubriek ook de voorvoegsels worden opgenomen die eventueel in de geslachtsnaam voorkomen. Dat in deze rubriek tevens een namenreeks kan worden opgenomen, ondersteunen wij. Wij zijn niet voor het opnemen van een aperte rubriek Namenreeks.

De rubrieken 01.10.01 t/m 01.10.04 betreffen een uitwerking van artikel 1:9 BW. Wij vragen ons af of de invulling van de deze rubrieken recht doet aan dit artikel. Wij stellen daarom voor deze rubrieken aan een juridische toets te laten onderwerpen. Indien dit artikel niet toereikend is als grondslag voor deze vier rubrieken, dan zullen er aanvullende regels moeten worden gesteld.

Naam met adellijke titel 01.11.02

Moet hier niet staan (Geslachts)naam met adellijke titel?

Nationaliteitscode 02.20.01

De omschrijving geeft aan dat de persoon over de nationaliteit beschikt die middels een code in deze rubriek wordt weergegeven. Indien dit de Nederlandse nationaliteit betreft, hebben wij hiertegen geen bezwaar. Indien het een vreemde nationaliteit betreft, is het altijd nog maar de vraag of het juist is, althans met de voorgestelde omschrijving. Registratie in de BRP van een vreemde nationaliteit is altijd gebaseerd op een vermoeden. Dat vermoeden wordt gesteund door een brondocument, dat in de regel een paspoort of identiteitsbewijs betreft. Uit de BRP kan nooit blijken, als bewijs, dat iemand een bepaalde vreemde nationaliteit bezit. Wij stellen daarom de volgende omschrijving voor: De code uit de Nationaliteitentabel die aangeeft dat de persoon de Nederlandse nationaliteit heeft, dan wel dat de persoon staatloos is, dan wel dat het onbekend is welke nationaliteit de persoon heeft, dan wel dat de persoon een bepaalde aannemelijke vreemde nationaliteit heeft.

De omschrijving biedt de mogelijkheid om ook vermoedelijke nationaliteiten op te nemen, zodra de wet BRP dat ook mogelijk maakt. Wij zijn er niet voor om onderscheid te maken tussen een rubriek voor een nationaliteit en een rubriek voor een vermoedelijke nationaliteit. Dit werkt slechts verwarrend voor gebruikers van BRP-gegevens.

Gemeente persoonslijst 03.30.01

De naam van deze rubriek moet beter aansluiten bij het wetsvoorstel BRP. Wij stellen voor hiervan te maken: Bijhoudingsgemeente

Tevens moet een andere omschrijving komen die aansluit bij het wetsvoorstel BRP. Wij stellen de volgende omschrijving voor: De code uit de Gemeentetabel die de gemeente aangeeft die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de PL.

Straatnaam 03.31.02

Hoe verhouden zich de vermelde inkortingsregels volgens NEN 5825 tot de inkortingsregels die bij de BAG worden gehanteerd? Dat moet ons inziens gelijk lopen.

Datum inschrijving op adres 03.31.21

De omschrijving verwijst naar de burger die zich heeft laten inschrijven. Echter, bij ambtshalve inschrijving is het niet de burger die dat heeft laten doen, maar de verantwoordelijke gemeente. Wij stellen de volgende omschrijving voor: De datum die aangeeft wanneer de burger op het adres is ingeschreven.

Aanduiding bij huisnummer 03.31.52

De omschrijving vermeldt een feitelijk adres, maar onduidelijk is waar daarmee wordt bedoeld. Wij stellen de volgende omschrijving voor: De aanduiding dat de verblijfplaats van de persoon zich bevindt tegenover (to) of nabij (by) het adres dat is opgenomen in de rubrieken 31.01 t/m 31.05.

Functie adres 03.31.22

De omschrijving is niet duidelijk. Het gaat om een woonadres of een briefadres. Wij stellen de volgende omschrijving voor: De aanduiding of het om een woonadres dan weel een briefadres gaat.

Indicatie ouder en gezag 04.43.01

Gezag is in meer rubrieken genoemd. Wij begrijpen niet goed hoe deze rubrieken zich met elkaar verhouden. Het gaat daarbij om deze rubriek en de rubrieken: 04.42.01 en 05.52.01.

Volgend BSN 06.60.02

Voor zover wij begrepen hebben, zal het R-nummer (04.41.02) bestaan uit het BSN met een volgnummer. Wanneer het BSN wijzigt en er dus een volgend BSN ontstaat, zal ook het R-nummer van de aan de persoon gerelateerde persoon moeten wijzigen. Wij vragen ons af hoe dit procedureel werkt.

Indicatie geheim adres 06.64.01

Wordt bij deze rubriek tevens een koppeling gezien met de BAG?

De gegevens set ontbeert een verwijzing naar de gemeente waar de persoonskaart (PK) aanwezig is (de huidige rubriek 07.69.10) en missen wij de rubriek waarui blijkt of de PK volledig is geconverteerd (de huidige rubriek 07.87.10). Dit zijn gegevens die momenteel nog wel worden gebruikt in de praktijk. Wat is reden om dit niet meer op te nemen in de nieuwe gegevensset?

Wij vragen ons af of er geen rubriek Blokkering moet worden opgenomen voor de momenten waarop de PL in bewerking is, of wordt dat op een andere, technische manier geregeld?

De rubrieken met betrekking tot validiteitsgegevens missen wij in het overzicht.

NVVB Boerhaavelaan 14
2713 HX Zoetermeer
Postbus 79
2700 AB Zoetermeer
079 - 361 77 47
079 - 362 37 47
www.nvnb.nl
nvnb@nvnb.nl
491717
40482707
0662.03.845.8.01

Aan de voorzitter van de stuurgroep Actieplan Kwaliteit GBA,
de heer drs. G.J. Bultendijk
p/a ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Inlichtingen bij Ronald Zijstra
Datum 23 februari 2010
Ons kenmerk RZ/vn 82010/063
Uw kenmerk

Onderwerp: Prioriteringslijst knelpunten GBA-kwaliteit

Geachte heer Bultendijk,

In het kader van het Actieplan Kwaliteit GBA is een knelpuntenlijst samengesteld.

Deze lijst is in augustus 2008 tot stand gekomen tijdens een sessie met veel vertegenwoordigers uit diverse gemeenten. Uit de lijst is toen eerst een top-10 getrokken. Op basis daarvan heeft het ministerie van BZK destijds de knelpunten top-10 brief gestuurd aan alle gemeenten. Nadien bleven er veel knelpunten over die nog geen aandacht hadden gekregen.

In uw stuurgroepvergadering van 8 oktober 2009 heeft de NVVB aandacht gevraagd voor de overige geïnventariseerde knelpunten. De NVVB heeft toegezegd deze overgebleven knelpunten van prioritering te voorzien.

In de bijlage vindt u de knelpunten met de oorspronkelijke nummering en oorspronkelijke tekst. Ter verduidelijking van een aantal punten is in de kolom opmerkingen een korte toelichting opgenomen. Een aantal knelpunten is samengevoegd tot één knelpunt. Tevens zijn vier nieuwe knelpunten toegevoegd waaraan nog geen prioriteitswaarde is toegekend. Deze staan onderaan de lijst.

Aan elk knelpunt is een prioriteitswaarde toegekend. Gewerkt is met vier mogelijke waarden.

- 1 = hoge prioriteit
- 2 = prioriteit
- 3 = geen prioriteit
- 4 = is reeds opgenomen in de knelpunten top-10 brief van BZK of valt onder één van de daarin opgenomen knelpunten.

Wij adviseren u de verdere behandeling van de knelpunten volgens de prioriteringslijst te behandelen en leveren graag een bijdrage aan de oplossingen.

Met vriendelijke groet,
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken



C. Meesters
Voorzitter



J.C. Noord
Secretaris

Oorspronkelijk nummer	Oorspronkelijk beschreven tekst knelpunt	Opmerking	Score priorite ring
3	Onderscheid wordt gemaakt tussen de GBA conform administratieve werkelijkheid (heb je je zaken volgens wet GBA voor elkaar) en de GBA als afspiegeling van de feitelijke werkelijkheid (wat staat er in de GBA en hoeveel mensen wonen er daadwerkelijk in straat xyz). Hoe zou je feitelijke werkelijkheid moeten monitoren? De politiek vindt het minder belangrijk om leegstand te controleren. Knelpunt is te weinig capaciteit van mensen en geen politieke aandacht.	De feitelijke werkelijkheid moet meer overeenkomen met de administratieve werkelijkheid. Afnemers hebben namelijk behoefte om te weten wat de feitelijke werkelijkheid is. Om dit te bereiken is enerzijds het monitoren van belang anderzijds het hebben van wettelijke mogelijkheden om mensen zo snel mogelijk te registreren op een adres waar ze feitelijk verblijven. Dit laatste betekent dat de bepalingen over de ingangsdatum van de wijziging van het adres aangepast moeten worden in de feitelijke datum in plaats datum aangifte of voornemen.	1
4	Afnehmer heeft behoefte aan feitelijke situatie. CBS heeft bijvoorbeeld behoefte aan cijfers uit de feitelijke situatie.		
7	Aanwezigen kunnen zich vinden in de uitspraak dat de administratieve kwaliteit van de GBA best wel eens op 99% zou kunnen uitkomen. En dat de kwaliteit van de GBA als afspiegeling van de feitelijke werkelijkheid procenten lager ligt. Op dit moment wordt een foutpercentage van gemiddeld 15% (Amsterdam) aanmerkelijk geacht door de aanwezige gemeenten. NB: ook hier geldt dat de definitie waaraan de percentages gekoppeld zijn, nog niet sluitend zijn.		
37	Discrepancie: datum binnenkomst/aangifte= datum verhuizing, terwijl in de praktijk blijkt dat de werkelijkheid anders is.		
18	Aantal VOW (vertrokken onbekend waarheen) meldingen moeten omlaag. VOW is vaak een lapmiddel. Hoe hoger het percentage VOW, hoe groter het verschil tussen GBA en werkelijkheid is. VOW is een indicatie van de kwaliteit van de GBA in relatie tot de feitelijke werkelijkheid. Gemeenten gaan verschillend om met VOW, wellicht werkwijze voorschrijven.	Er moet een wettelijke, snellere oplossing komen voor de situatie dat mensen niet in het buitenland zijn, maar niet langer op een adres wonen en onbekend is waar ze heen zijn verhuisd. Bovendien zal de procedure van afhandeling van deze gevallen in een proces nader beschreven moeten worden, waarbij het gebruik van deze registratie beperkt wordt tot de situatie dat niet bekend is waar iemand verblijft.	1
49	Vertrek onbekend waarheen emigratie? Termijn 2/3 van jaar.		
22	Onvoldoende eisen briefadres - periodieke controle.	De wet GBA biedt onvoldoende mogelijkheden voor de gemeente om nadere eisen aan het krijgen van een briefadres te stellen, onder meer in verband met de periodieke controle op de briefadressen. Tevens is er een	1
23	Geen woon- of briefadres, wat dan?		

		(wettelijke) oplossing nodig voor mensen die geen briefadres of woonadres hebben aangevraagd, maar wel ingeschreven moeten worden in de GBA.	
40	Over onbekende nationaliteit vs brondocument. Het gegeven onbekende nationaliteit heeft geen waarde het is een administratieve werkelijkheid. Suggestie: w-doc opnemen in gba brondocumentenstelsel. 100 000 personen hebben in Nederland uitsluitend de onbekende nationaliteit in de GBA ten opzichte van 10.000 in de rest van Europa. 90% daarvan heeft een vermoedelijke nationaliteit, maar is/kan niet met brondocumenten worden onderbouwd.	In de BVV wordt de vermoedelijke nationaliteit wel geregistreerd. Ook de BVV zou bron kunnen zijn voor de GBA. Het opnemen van een vreemde nationaliteit in de GBA betekent niet dat de GBA kan bewijzen dat iemand die nationaliteit ook daadwerkelijk heeft. De betekening van de registratie moet duidelijk zijn bij de gebruikers.	1
45	Eis rechtmatig verblijf.	Veroorzaakt een kwaliteitsgebrek in de GBA. Om de feitelijke werkelijkheid te benaderen, is het zaak om alle ingezetenen van Nederland in te schrijven. Of ze nu wel of niet rechtmatig verblijven.	1
54	Gemeenten hebben te weinig mogelijkheden burgers te dwingen om hun GBA-verplichtingen na te komen. Te weinig of geen sancties (boete, verhalen kostenonderzoek, onthouden van voorzieningen).	Verplichtingen dus aanscherpen en wellicht naast de invoering van de bestuurlijke boete ook denken aan andere manieren om gevolgen te verbinden aan het niet nakomen van verplichtingen.	1
55	Bevoegdheid artikel 70 GBA meer verplichten, waardoor meer wettelijke eisen worden gesteld aan burgers ten aanzien van aangiften.		
94	De M46-procedure werkt vertragend als het gaat om de actualisering van persoonslijsten. Wat is de toegevoegde waarde van een M46 in het kader van de wet op de schijnhuwelijken? In de praktijk is er nog nooit een negatief advies uitgebracht. Sterker, bij aanwijzingen, dat er sprake was van een schijnhuwelijk, was bij de M46 een rapport gevoegd waarin dit werd aangegeven. De reactie van de IND was tegen de verwachting in positief, dus kon het huwelijk in de GBA worden verwerkt, Navraag bij de IND leerde, dat als er een MVV wordt aangevraagd het gegeven schijnhuwelijk bij de beoordeling wordt betrokken. Suggestie: de M46 procedure afschaffen.	Deze weinig effectieve procedure vervangen door een procedure waarbij meer gericht op indicaties wordt gehandeld. Nu zijn de criteria te algemeen en levert het ook niets op.	1
95	Data Quality Browser.	Hulpbron bij adresonderzoeken. Gemeenten financieel faciliteren.	1

2	Bij het ontbreken van definities is meten niet mogelijk. Er is behoefte aan een nadere definiëring op landelijk niveau van bepaalde begrippen kwaliteit, leegstand, overbewoning, anders gaan de vergelijkingen mank. De definities zijn namelijk anders afhankelijk van welke hoek het bekeken wordt (brandweer, gemeente, GBA, VROM, BAG). Hierbij is van belang welke gegevens door afnemers worden gebruikt. Daaraan kan de kwaliteit gedefinieerd worden. Het zal waarschijnlijk gaan om naam en adres.	Er moet een gedeeld beeld komen van de betekenis van kwaliteit. Iedere betrokken partij hanteert zo zijn eigen criteria. Het roepen van gewenste percentages heeft dan weinig zin als niemand weet waar het exact over gaat. De GBA-adreskwaliteit is al iets geheel anders dan de kwaliteit van alle GBA-gegevens.	2
20	Duidelijker vooral eenduidige regels voor gemeenten op het punt van in- en uitschrijving van burgers op zorginstellingen, woningcorporaties, bedrijven met expats en gevangenen. Er wordt door gemeenten naar mogelijkheden gezocht en afspraken gemaakt met instellingen als hierboven genoemd, om de in- en uitschrijving van de burger te bevorderen. Iedere gemeente doet dit op zijn eigen manier of niet. Tevens leidt het begrip uitschrijving/inschrijving tot verwarring. En hebben nieuwe bewoners last van vertrokken personen die nog ingeschreven zijn. Suggestie: <u>Terugwerkende kracht bij uitschrijving.</u>	Als expliciet duidelijk en onomstotelijk vaststaat per wanneer iemand aan een adres is gaan wonen, moet het mogelijk worden dat moment aan te houden als inschrijfdatum op dat adres.	2
41	Meer ambthelpe mogen doen: Als een brondocument aangeeft dat iets in de GBA niet goed genoteerd staat moet dit gewijzigd worden. Nu is procedure zo (art. 83) dat burger hiervan op hoogte gesteld moet worden, toestemming geven vooraf, procedure ABW à tijdrovend!! Sneller zou het zijn als in bepaalde gevallen, waarbij je zeker weet dat het goed is wat je wilt wijzigen, de burger achteraf mee te delen dat het gebeurd is!	sneller ambthelpe wijzigen mogelijk maken	2
51	Snellere opschortprocedure.		
50	Overlijden na opschorting.	let op gevolgen voor gerelateerden	2
53	Bevoegdheid buitendienst te gering.	Geen wettelijke grondslag voor binnentreden.	2
57	Te korte bewaartermijn aangiften.	Verantwoording moet soms ook na lange tijd nog kunnen	2
75	Ook op de Antillen valt een kwaliteitsslag te behalen, door ze aan te sluiten op de LRD/GBA-V.	Voorkoming dubbele inschrijvingen binnen koninkrijk	2
90	Fraude: ã direct aangifte.	Aangifte moet wel vervolg krijgen anders heeft het geen zin.	2

91	Centraal brondocumenten controleren = kwaliteitsinstrument.	Kennis clusteren; nu moet in alle gemeenten de kennis optimaal zijn.	2
93	Fraude scanners voor documenten: regionaal.		
6	Opgemerkt werd ¼ van de gevallen is niet op te lossen en staat het adres van in onderzoek.		3
10	Alle gegevens op 1 centraal punt te halen of beter kunnen koppelen, bijvoorbeeld gegevens over curatele en gezag. Alle gemeenten dezelfde informatie. Op centraal punt en eenduidig. Nu oerwoud van informatie en ieder levert het op eigen manier aan. Voor eenduidigheid is centraal systeem goed. Kleine gemeenten kunnen op deze manier over dezelfde informatie beschikken als grote gemeenten. Landelijke taak.	verschillende bronregistraties voor de GBA	3
11	Is de GBA er alleen voor persoonsgegevens of ook de gegevens uit andere registraties. Suggestie: GBA als verzamelpunt of kruispunt met behulp van ICT? Wat willen de afnemers in dit verband?		3
12	<i>Suggestie: de informatie uit het roze boekje "signalering reisdocumenten" centraal en digitaal beschikbaar stellen.</i>		3
15	Blijft voor afnemers raadpleegbaar dat onderzoek op een specifiek gegeven is afgerond en hoe dat dan is gebeurd?		3
16	Zou prettig zijn als een inschatting zou kunnen worden gemaakt om hoeveel terugmeldingen het zal gaan. Per gemeenten, de komende jaren, vanaf 2010.		3
21	Hoe ga je om met personen die twee woningen hebben? In welke gemeente schrijf je de persoon in?		3
25	Geen adreshistorie vertrokken personen.		3
30	Omdraaien risicoprofielen overbewoning doorgeven aan brandweer, die gaan dan op onderzoek uit. Suggestie: interdisciplinair team.		3
31	Benchmark • Wanneer? Bijvoorbeeld in het kader van leegstand. • Je ziet van elkaar waar je staat m.b.t. kwaliteit... • Imagoschade • Echter.....de groep is van mening dat "het plaatselijke zwembad" toch altijd weer belangrijker blijkt. Men vraagt zich af of 'benchmark' een middel is om het bestuur te overtuigen.		3

32	Bestandscontroles GBA / audits • Processen duidelijk • Vaker doen! • Speciale service voor kleinere gemeenten? • Balle altijd weer belangrijker, waardoor kwaliteit erbij inschiet • Jaarlijkse audit		3
33	Medewerking nodig van andere gemeenten. Suggestie: Juridisch oplossen door de muterende gemeente verantwoordelijk te maken voor PL. Fouten koppelen aan foutenmakers (Den Haag). Hierop aansluitend: oude gemeente heeft een potje gemaakt van de PL. Maak de oude gemeente verantwoordelijk voor zijn fouten. Alles goed de deur uit laten gaan (PL-controle vóór vertrek i.p.v. bij vestiging). PL kan niet verstuurd worden als er fout in/op staat. Blokkade door foutmelding. Dit werkt niet bij fouten op inhoud als namen en geboortedata etc. <i>Discussie was of alle gemeenten dat wel willen. Tevens de meldplicht onder de aandacht brengen van gemeenten, dat is nog niet bij iedereen bekend. Voorbeeld: gevangenis. Burgerzaken in inrichtingen plaatsen? Op het gebied van reisdocumenten hebben enkele gemeenten hier al ervaring mee.</i>		3
34	PL niet alleen controleren bij binnenkomst maar ook als die naar andere gemeente gaat.		3
35	Door gemeenten wordt het wenselijk geacht om via PIP correcties door burger in GBA te laten doorvoeren en zelfs andere instanties buiten de overheid zoals banken.		3
36	Ook wordt het door gemeenten wenselijk geacht dat een verhuizing doorgegeven kan worden in de plaats waar je werkt.		3
38	Onderzoek? Per PL of systematische controle?		3
39	Brondocumentenstelsel te beperkt. Suggestie: het paspoort toevoegen als brondocument.		3
42	Aannemen buitenlandse brondocumenten. Laten controleren door IND?		3
44	Gegevens in GBA hebben rechtsgevolgen door sectorale wetgeving. Hierdoor zijn burgers calculerend geworden en daalt de kwaliteit van de GBA. Suggestie: chip in arm.		3
47	Verhuurders inzetten in proces.		3
48	Signalering op adres.		3

52	Ambtsnaive te inschrijving, verblijfsstermijn niet te toetsen.	3
56	Geen protocolplicht meer bij gebruik van BRS.	3
58	Betrokkene heeft al 10 jaar dat Nederlandse paspoort zonder de betreffende diakriet. Daarom wil betrokkene die wijziging in de GBA niet. (geeft dat aan na aangeschreven te zijn art. 83 wet GBA). De gemeente is verplicht de diakriet toch te plaatsen en betrokkene daarvan in kennis te stellen. Betrokkene tekent bezwaar aan, etc. Suggestie: Als iemand 10 jaar of langer de Nederlandse nationaliteit heeft hoeft de diakriet niet meer in de GBA te worden verwerkt (denk hierbij aan de uitzondering bij de M46).	3
60	Verschillen BAG-GBA, bijvoorbeeld tijdelijk adres is nog niet mogelijk. Niet in BAG; wel bewoning (zonder huisnummer) en definitie adres niet of BAG.	3
61	Met het nieuwe model wordt zeker een vereenvoudiging bereikt als het gaat om de presentatie van de PL. Dat is zeker een verbetering voor afnemers. De vraag is of het ook voor gemeenten een vereenvoudiging van de bijhouding is. Correcties (niet de bulk van de wijzigingen op de PL) zouden wel eens moeilijker kunnen worden. Dat gerelateerden anders worden bijgehouden is zeker een verbetering.	3
62	De systematische verstrekking via GBA-V is zeker een verbetering.	3
63	Via ICT een bepaalde mate van uniformiteit in de bijhouding kunnen afdwingen, bijvoorbeeld als het gaat om werken met risicoprofielen (van welke groep burger vraag je welke documenten)	3
64	Niet alles meer decentraal bijhouden.	3
67	Veel meer in 1 Europese aanbesteding of in ieder geval uniformeren als het gaat om ICT-pakketten die moeten worden aangeschaft. Nu moeten gemeenten ieder voor zich pakketten aanbesteden en certificaten regelen.	3
68	Voor het regelen van binnengemeentelijke terugmeldingen zou er 1 ICT-instrument moeten zijn. Nu regelen gemeenten dat ieder voor zich.	3
69	Er is teveel leveranciersafhankelijkheid en het zijn er teveel. ICT gunnen aan maar 1 leverancier.	3

70	Niet wachten op modernisering GBA ! Bedenk stappen die eerder of anders kunnen, of sla stappen over.	3	
71	Het bedrag nodig voor modernisering GBA is eigenlijk peanuts gezien de voordelen voor gemeenten en afnemers. In een keer een goede investering!	3	
72	Controles in GBA-V is een instrument voor kwaliteit maar is beperkt als het gaat om de inhoud en juistheid van de gegevens. De terugmeldingen in de TMV zeggen wel iets over het overeenkomen met de feitelijke situatie.	3	
73	Suggestie: einde geldigheid adres in gegevensset (LO 4 moet door)	3	
74	De modernisering GBA en LO 4 wijziging moeten doorgaan.	3	
79	Belangtegenstelling van autonomie van de gemeenten < - - > voorschrijven vanuit het Rijk.	3	
80	BPR moet duidelijker en sneller beslissen.	lees BZK	3
81	Bij overlijden verschillen constateren à contact met notariaten à gegevens op basis van deze informatie aanpassen: (Automatische) relatielegging, niet alle kinderen geconverteerd, waardoor ze niet allemaal bekend zijn.		3
82	Kwaliteit kan je ook realiseren door contacten om je heen.		3
83	Alles wat je als medewerker burgerzaken in handen hebt, goed de deur uit laten gaan.		3
84	Het komt voor dat de Q-module aangeeft dat de volgorde van geplaatste mutaties van een afnemer onjuist is. De mutaties worden geplaatst door de afnemer. Taak van de gemeente is, om de afnemer te bellen om de fout door te geven, zodat de afnemer deze kan herstellen. Op zich verklaarbaar. Echter, afnemers gaan regelmatig niet over tot verbetering. Zij zijn niet geïnteresseerd in de fout, omdat het voor hen geen consequenties heeft. Waarom wordt de gemeente hiervoor verantwoordelijk gehouden? De gemeente is niet verantwoordelijk voor de bereidheid tot verbetering door de afnemer. De afnemer is verantwoordelijk. Daarom is het onverklaarbaar en onrechtvaardig, dat bij de audit dit soort fouten wordt aangemerkt als een A-fout. Suggestie: deze fouten niet als fouten aanmerken.		3
85	Suggestie: inconsistentiecontrole software maakt mogelijk om inhoudelijke controles uit te voeren op gegevens.		3

89	Eenduidige buitenlandse plaatsnamen e.d. (vb. Somalië/Somalia).		3
92	RNI - beheer/controle.		3
1	Te veel of verkeerd bewijsmateriaal vragen van de burger bij doen van aangifte bijvoorbeeld bij het doen van aangifte van verhuizing. Met het vragen van bewijs aan de burger bij het doen van aangifte wordt niet altijd het gewenste resultaat bereikt. De voorkant van het proces verstopt. Bovendien zijn de burgers die aangifte doen het probleem niet. De burgers die geen aangifte doen zijn het probleem. Suggestie: risicoprofielen opstellen, als de persoon daar binnen valt, bewijs vragen en zo nodig nader onderzoek doen en/of controlebrieven sturen.	gemeenten	Knal-punten-brief
5	Er zijn gevallen waarbij je (in principe) zeker weet dat iemand niet (of juist wel!) op een adres woont, maar dit niet hard kunt maken, waardoor de feitelijke situatie in de GBA niet correct is. Een eenvoudiger procedure of meer bevoegdheden bij ambtenaar of bewijslast bij burger kunnen mogelijkheden zijn om deze soms lange zoektochten naar de juiste informatie om iemand te mogen verhuizen op te lossen. Hoe kun je aantonen dat burger er niet woont? <ul style="list-style-type: none"> • De 'verdachte' burger aanspreken • Bij verhuisaangifte PL dieper bekijken, als deze van "onbekend" komt. Eenduidige procedure. • Bij meer dan een "x-aantal" mensen op een adres: onderzoeken of dit wel correct is. • Serieus opstellen als gemeenten: duidelijke binnengemeentelijke afspraken en afspraken met andere diensten • Telefoonboek • Hyves/google/facebook • Commercieel bestand (Cendris) Werkt als GBA-V maar dan info over personen bij dit commerciële bedrijf vandaan. • Bewijslast bij burger. 		Knal-punten-brief
8	De burger denkt dat zijn werkelijkheid de administratieve werkelijkheid is in de GBA. Voorbeeld: burger vindt het gemakkelijk dat zijn post op zijn werk wordt afgeleverd en daarom staat hij in de GBA Ingeschreven op zijn werkadres. Suggestie: Publiciteit naar de burger toe over de GBA. Wat zijn normen en waarden? Maar ook over wat is illegale woning nu? Waar gaat het om? Maar ook burger eerder en harder aanspreken indien niet aan verplichtingen		Knal-punten-brief

	voldoet.		
9	Gegevens uit de GBA vergelijken met bijvoorbeeld het Register Penitentiaire Inrichting, leegstandsonderzoek om cijfers over de feitelijke werkelijkheid boven water te krijgen. Of vergelijken met de lijst van uitgegeven parkeervergunningen. Suggestie: mogelijkheden gegevenskoppeling en uitwisseling moeten breder en wederkerig, juist met derden (energiemaatschappij). Meer gegevens uitwisselen van gemeenten onderling. Niet aldoor zelf wiel uitvinden.		Knal-punten-brief
14	TMV wordt niet maximaal benut en wordt veel van verwacht, ook binnengemeentelijk. De gemeente ontvangt namelijk kosteloze kwaliteitssignalen van afnemers. Suggestie: gelijk overnemen zonder nader onderzoek.		Knal-punten-brief
17	Kwaliteit van terugmelding soms te laat.		Knal-punten-brief
19	Waarom schrijven burgers zich niet binnen 5 dagen in? Onwetendheid? Suggestie: digitaal, via woningcorporaties, TNT-formulier, gebruik maken van kennis en info andere afdeling gemeenten, bv sociale dienst en/of pip.		Knal-punten-brief
24	Studenten geven onjuiste adres op om 'uitwonend' te zijn, meer afspraken met IB groep.		Knal-punten-brief
26	Eeuwig openstaande onderzoeken. Suggestie: proces tot onderzoek beter definiëren. Want de doorlooptijd van verwerking van mutaties is een belangrijke factor in de kwaliteit van de GBA. Er bestaat software om deze doorlooptijden te monitoren.		Knal-punten-brief
27	Gegevens in onderzoek- afnemers doen er niets mee.		Knal-punten-brief
28	Afnemers moeten gemeenten helpen.		Knal-punten-brief
29	Onderzoek moet meer informatie bevatten.		Knal-punten-brief

43	Nationale wetgeving in strijd met andere nationale wetgeving. Door andere wetgeving wordt de kwaliteit van de GBA in sommige gevallen beïnvloed. Bij vaststellen wetgeving verder kijken dan je eigen wetgeving. Tevens is er sprake van conflicterende wetgeving GBA – woningwet, lokale regelgeving, VROM (permanente bewoning op <i>vakantieparken</i>), <i>onderwijs</i> (studiefinanciering) etc. Uit de praktijk blijkt dat alhoewel je een persoon die daadwerkelijk woont op een camping moet inschrijven op dat adres in de GBA, maar dat lokale regelgeving dat niet toestaat en dat deze persoon daarom niet in de GBA wordt ingeschreven. Suggestie: signaalwerking twee kanten op, zodat de partij/organisatie die handhaaft de situatie kent.	Knel-punten-brief
46	Geen schriftelijke bevestiging van verhuizing.	Knel-punten-brief
59	Er wordt te weinig prioriteit gegeven aan de invoering van het stelsel van basisregistraties. Daardoor kunnen fouten in gegevens ongemerkt blijven bestaan. Suggestie: maak gebruik van het stelsel van basisregistraties.	Knel-punten-brief
65	GBA-V niet optimaal te gebruiken, er moet steeds een autorisatiebesluit worden gevraagd of aangepast. Niet wachten op modernisering GBA en/of wetsvoorstel om nu al online toegang mogelijk te maken <u>zonder apart autorisatiebesluit</u> .	Knel-punten-brief
66	Overigens weten gemeenten niet allemaal dat GBA-V wel beschikbaar is en aansluiting dus technisch sowieso mogelijk is.	Knel-punten-brief
76	Niet voldoende samenwerking tussen afdelingen van gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van handhaving. Handvatten geven aan gemeenten over doorlooptijden. Samenwerking binnen gemeente, landelijk regelen?	Knel-punten-brief
77	Andere afdelingen dan burgerzaken binnen de gemeenten zien zichzelf niet als probleemeigenaar als het gaat om kwaliteit van gegevens in de GBA, terwijl die afdeling wel voor de correcte gegevens moet zorgen.	Knel-punten-brief
78	Bij het bestuur van een gemeente leeft het belang van (een hoge kwaliteit van) de GBA niet. De voordelen worden niet gezien en er wordt daarom ook geen geld en capaciteit beschikbaar gesteld.	Knel-punten-brief

86	Opleidingen meer mutergericht en (jaarlijkse) GBA assessment voor medewerkers, met gevolgen.	Knel-punten-brief
87	Belangrijkheid van benodigde kennis aan de balie wordt zwaar onderschat	Knel-punten-brief
88	Medewerkers meer checken op inhoudelijke kennis, en op het toepassen van het proces (on-the-job) à verplicht jaarlijks als onderdeel van audit óf d.m.v. 'mystery gast' op de afdeling of aan de balie!	Knel-punten-brief
13	Wat weten afnemers precies als een gegeven in onderzoek staat en wat moeten ze met de burger in de tussentijd. De burger kan ondertussen van alles blijven volhouden bij de afnemer zelf. Het opnemen van een 'vermoedelijk' gegeven kan uitkomst bieden of een signalering die ook voor afnemers bestemd is.	Knel-punten-brief TmV vermeedelijke gegevens: 3
nieuw	gegevensverstrekking aan samenwerkingsorganisatie van verschillende gemeenten.	
nieuw	Afnemers zijn verplicht om in bepaalde situaties terug te melden. Het zou goed zijn deze verplichting ook te laten gelden voor <u>bijzondere derden</u> .	
nieuw	e-dienstverlening, outsourcing, registratie in het kader van GBA (bij de host) verwerking in het kader van de WBP; bewerkersovereenkomst of niet; onduidelijk is hoe het zit.	
nieuw	spanningsveld tussen kwaliteitszorg en dienstverlening.	

Bezoekadres
Stadhouderskade 85
1013 AZ Amsterdam
Postbus 2752
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 551 9911
Fax 020 551 9203
www.dpg.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
Dienst Persoons- en Geo-informatie

Pagina 2 van 4

Gemeente Amsterdam
Dienst Persoons- en Geo-informatie

Retouradres: DPG, Postbus 2752, 1000 CT Amsterdam

Aan de Staatssecretaris van het ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum 26 mei 2009
09/2008
Oms kenmerk
Behandeld door mw. mr S. Lensink
Kamernummer 4.04
Doorkiesnummer 020 551 9191
Faxnummer 020 551 9203
E-mail s.lensink@dpq.amsterdam.nl

Onderwerp Bestuurlijke boete

Geachte mevrouw Bijleveld,

Wetsvoorstel bestuurlijke boete

In het actieplan Handhaving heeft u aan de Tweede Kamer toegezegd dat er in het voorjaar 2009 een voorstel wordt gedaan om de bestuurlijke boete in te voeren in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA).

De bestuurlijke boete geeft aan gemeenten een mogelijkheid om aan het niet-nakomen van verplichtingen in de zin van de Wet GBA een sanctie te verbinden. Dit stimuleert inwoners van onze gemeenten om hun verhuizing op een juiste manier door te geven. Daarom zijn wij verheugd met de toezegging dat de bestuurlijke boete wordt ingevoerd voor verplichtingen die voortvloeien uit de wet GBA.

Voorstel van wet

Van uw ministerie hebben wij begrepen dat de tekst van de bestuurlijke boete waarschijnlijk als volgt zal luiden:

Artikel 2.49 (72)

Degene ten aanzien van wie het college van burgemeester en wethouders het redelijke vermoeden heeft dat hij in gebreke is met het doen van een aangifte als bedoeld in de artikelen 2.42 tot en met 2.45, is verplicht om op verzoek van het college van burgemeester en wethouders, desverlangd in persoon, ter zake de inlichtingen te geven

De Dienst Persoons- en Geo-informatie is bereikbaar vanaf CS tram 18 of 24, halte 1e Jacob van Campenstraat (Heinekenbrouwerij) Vanaf de tramhalte terug en rechtsaf ca. 500 meter de Stadhouderskade op.

en de geschriften over te leggen die noodzakelijk zijn voor de bijhouding met betrekking tot hem van de basisregistratie.

Artikel 4.12a

Indien een persoon de verplichting, bedoeld in artikel 2.49, niet is nagekomen, kan het college van burgemeester en wethouders hem een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 350.

Uitgebreidere toepassing bestuurlijke boete

Uit de bovenstaande wettekst blijkt dat de bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden wanneer iemand tijdens een adresonderzoek geen of onvoldoende informatie verschaft over zijn adres. Deze toepassing is wat ons betreft te beperkt. Voor een doelmatige en effectieve handhaving van inschrijving op het juiste adres en de kwaliteit van burgerlijke staat gegevens in de GBA is ons inziens een uitgebreidere toepassing van de bestuurlijke boete vereist.

We denken hierbij meer aan een bestuurlijke boete die opgelegd kan worden in de gevallen waarop in artikel 147 Wet GBA nu een strafrechtelijke sanctie staat. Dat wil zeggen dat naast het niet of onvoldoende geven van informatie tijdens een adres onderzoek ook een bestuurlijke boete kan worden opgelegd in de volgende gevallen:

- voor het niet of niet tijdig doen van aangifte van eerste vestiging in Nederland, hervestiging, adreswijziging en vertrek naar het buitenland;
- voor het niet verstrekken van informatie en het niet overleggen van geschriften over feiten betreffende de burgerlijke staat en nationaliteit die zich buiten Nederland hebben voorgedaan;
- voor het niet overleggen van een vertaling door een beëdigde vertaler in het Nederlands van een geschrift na een verzoek daartoe van het college van burgemeester en wethouders;
- voor het niet voldoen aan de bepalingen inzake briefadres;
- voor het niet doorgeven door nabestaanden van overlijdensgegevens van een ingeschrevene of het niet overleggen van geschriften hierover.

Wij zijn van mening dat de bestuurlijke boete alleen bijdraagt tot een kwalitatief betere GBA, als de bestuurlijke boete een bredere toepassing kent dan in het huidige wetsvoorstel besloten ligt. In onze taak als beheerders van de GBA worden we vooral geconfronteerd met burgers, die geen of niet op tijd aangifte doen, dan wel zich niet houden aan hun wettelijke verplichtingen. Als een bestuurlijke boete in die situaties kan worden opgelegd, kan de bestuurlijke boete voor inwoners werken als prikkel om (alsnog) te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen. Hieronder geven wij aan waarom wij het nodig vinden dat de bestuurlijke boete op deze manier kan worden gebruikt.

1. Belangrijkste probleem: het niet (op tijd) doen van aangifte

Het belangrijkste probleem, waar gemeenten mee kampen ten aanzien van de juiste inschrijving op het adres, heeft betrekking op het feit, dat burgers niet op tijd aangifte doen van verhuizing. Hierdoor krijgen afnemers niet op tijd de juiste informatie over adressen van inwoners en worden nieuwe bewoners op het adres onnodig gedupeerd doordat oude bewoners op het adres ingeschreven blijven. Door de bestuurlijke boete beperkt uit te leggen, wordt het belangrijkste probleem niet aangepakt en zal het effect van deze maatregel voor de kwaliteit van de GBA niet groot zijn. Daarom

pleiten wij er voor om ook andere verplichtingen, zoals genoemd in artikel 147 Wet GBA onder de bestuurlijke boete te laten vallen.

2. *Sanctionering wettelijke verplichtingen*

De wet GBA kent een groot aantal verplichtingen, waar de inwoners van de gemeente aan moeten voldoen. Behalve de bepaling van artikel 147 Wet GBA staat er echter geen sanctie op het niet voldoen aan deze verplichtingen. Artikel 147 Wet GBA leidt niet of nauwelijks tot strafrechtelijke vervolging. Wanneer deze verplichtingen *gesanctioneerd kunnen worden met een bestuurlijke boete, dan kan de burger er op een eenvoudiger en doeltreffender manier op gewezen worden dat hij moet voldoen aan deze verplichting.*

3. *Prikkel of signaalfunctie bestuurlijke boete*

De bestuurlijke boete zal naar onze mening meer gezien moeten worden als prikkel of signaalfunctie. Hiermee bedoelen we dat de dreiging van bestuurlijke boete bij overtreding van een van de hiervoor genoemde verplichtingen ertoe leidt dat een inwoner wel zijn aangifte doet, of gegevens verstrekt.

4. *Gebruik bestuurlijke boete*

De toepassing van de bestuurlijke boete zal onderdeel zijn van het gemeentelijke beleid. Gemeenten zullen criteria moeten vaststellen om de bestuurlijke boete te hanteren binnen de wettelijke kaders. Wij denken dat het goed is om een constructie in de wet op te nemen, zoals dat ook gebeurd is voor de binnengemeentelijke verstrekking van gegevens en de verstrakking van gegevens aan vrije derden, respectievelijk de artikelen 96 en 100 wet GBA.

In de wet zou dan opgenomen moeten worden dat de toepassing van de bestuurlijke boete bij of krachtens gemeentelijke verordening wordt toegepast.

Verzoek uitgebreidere regeling van de bestuurlijke boete

Om de hiervoor genoemde redenen verzoeken wij u om het wetsvoorstel zo te redigeren, dat de bestuurlijke boete opgelogd kan worden in de gevallen genoemd in artikel 147 Wet GBA.

Tevens verzoeken we in deze artikelen op te nemen, zoals nu ook in de voorgestelde tekst staat, dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben om een bestuurlijke boete op te leggen. Hierbij stellen wij voor om aan burgemeester en wethouders ook de bevoegdheid te verlenen om dit in beleid nader uit te werken. Met name bestaat de behoefte om in gemeentelijk beleid te regelen om de bestuurlijke boete niet bij de eerste overtreding, maar pas bij tweede en latere overtredingen op te leggen.

Openstaande punten

Graag treden we met u in overleg over de formulering van deze artikelen. Ook zouden we in dat overleg graag de volgende openstaande punten bespreken.

Ten eerste willen we graag van gedachten wisselen over de mogelijkheden om een bestuurlijke boete op te leggen als iemand inmiddels na een adresonderzoek opgenomen is als vertrokken naar onbekend. In dit geval is het adres niet (meer) bekend en kan de boete pas opgelegd worden als iemand zich opnieuw vestigt in de GBA op een adres.

Ten tweede zouden we met u willen bespreken op welke manier de "gelegenheidsgever" beboet dan wel afgeschrikt kan worden. Onder "gelegenheidsgever" verstaan we degene, die in bovenstaande voorkomende gevallen de overtreder de gelegenheid biedt misbruik te maken van zijn of haar adres. Dit kan bijvoorbeeld degene zijn die toestemming geeft voor de inschrijving van iemand op zijn adres als inwoner of briefadreshouder, terwijl de ingeschrevene op een ander adres woont. Hierdoor werkt deze briefadresgever of hoofdbewoner mee aan een onjuiste registratie van de ingeschrevene op een adres in de GBA. Als deze persoon hiervoor toestemming geeft en weet dat de ingeschrevene feitelijk op een ander adres woont, dan is het voor de kwaliteit van de GBA goed als ook deze gelegenheidsgever wordt aangepakt. De bestuurlijke boete kan hierin een rol spelen.

Ten derde willen we graag met u bespreken, hoe voorkomen kan worden dat een inwoner de bestuurlijke boete betaalt en vervolgens nog steeds niet zijn wettelijke verplichtingen nakomt. Graag willen we van u weten of het nogmaals opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk is of dat het 'na bis in idem' beginsel een tweede oplegging voor hetzelfde feit niet toelaat. In dat laatste geval willen we ook graag andere manieren bespreken voor de gemeente om ervoor te zorgen dat de inwoner op het juiste adres ingeschreven wordt.

Ten vierde willen we graag weten of het klopt dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden door een "buitengewoon opsporingsambtenaar". In dat geval is er een probleem, omdat GBA-ambtenaren in de regel geen buitengewone opsporingsbevoegdheid hebben.

Verzoek om reactie

Graag zien wij uw reactie op onze voorstellen binnen een termijn van 4 weken na datum van verzending van deze brief tegemoet. Ook vermenen we graag of bereid bent met ons in overleg te treden over onze voorstellen en onze (juridische en beleidsmatige) vragen over dit onderwerp.

Hoogachtend,
Namens de G4
(Amsterdam,
Rotterdam,
Den Haag
en Utrecht),

Namens de NVVB,

Drs. Rienk Hoff
Directeur Dienst Persoons- en Geo-informatie

C. Meesters
voorzitter NVVB



1705201000209

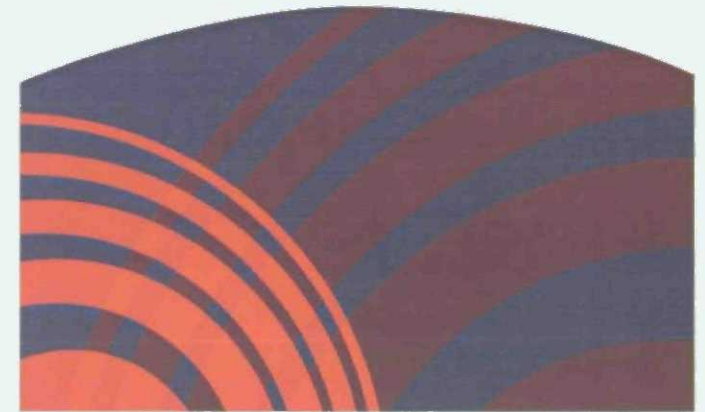


Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

STELSELMATIG 1

Globale schets van het stelsel van basisregistraties

Visiedocument van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Beleidsafdeling Bestuur, Veiligheid en Informatiebeleid (BABVI)
(versie januari 2009)



Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1 De kernbasisregistraties	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Kernbasisregistraties	7
1.3 Unieke identificaties	8
1.4 Relaties tussen basisregistraties	9
1.5 Wie legt de koppelingen	10
1.6 Koppelingen via digitale kaarten	12
1.7 Verwachtingen	12
2 Het gebruik van het stelsel van basisregistratie	13
2.1 Lagenstructuur	13
2.2 Gebruikerslaag	14
2.3 Registratielaag	15
2.4 Voorzieningslaag	16
3 Het stelsel in de gemeentelijke organisatie	19
3.1 Gebruikerslaag	19
3.2 Registratielaag	20
3.3 Voorzieningslaag	24
4 Wat gemeenten als knelpunt ervaren	25
5 Slot	28



Woord vooraf

De schrijver Brandt Corstius heeft gezegd dat de meeste uitvindingen worden gedaan om in een directe behoefte te voorzien. Maar soms, zo stelt deze schrijver, is er sprake van het tegenovergestelde, zoals bij de computer. De computer voorziet onvoldoende in een directe behoefte. Het schept voortdurend een bepaalde mate van onduidelijkheid. Binnen het openbaar bestuur wordt bijvoorbeeld al geruime tijd getracht - overigens zonder overheidsbreed resultaat - de juiste gegevens, in de juiste vorm, op het juiste moment bij het juiste adres af te leveren. Deze tekst staat in de strategienota van de VNG uit 1995. Ondanks het feit dat er sinds die tijd buitengewoon veel ten goede is ondernomen op het terrein van de interbestuurlijke informatievoorziening gaat de constatering van Brandt Corstius nog steeds op. Maar de overheid heeft zich voorgenomen een grote slag op dit terrein te maken.

Er is namelijk een unieke samenwerking tot stand gekomen binnen het openbaar bestuur. Een groot aantal ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens voeren samen het programma 'Stroomlijning basisgegevens' uit. Een programma dat een impuls moet geven aan de onomkeerbare herstructurering van de gegevenshuishouding van de overheid. Stroomlijning houdt in dit verband in, dat bij wet, voor vitale en veelvuldig door de overheid gebruikte gegevens, basisregistraties worden ingericht, waarvan vervolgens elk bestuursorgaan verplicht gebruik moet maken. Deze basisregistraties zullen een nauwsluitend stelsel vormen. Via een geavanceerd netwerk zullen vervolgens probleemloos gegevens binnen het openbaar bestuur worden uitgewisseld. Dit stelsel van basisregistraties is - dat wordt overheidsbreed gedeeld - een onontkoombare voorwaarde om als overheid te doen wat is voorgenomen. Van moderne dienstverlening tot adequate handhaving, van administratieve lastenverlichting tot strikte fraudebestrijding en van efficiënte besteding van belastinggeld tot goede beleidsontwikkeling.

In dit document wordt het stelsel van basisregistraties op hoofdlijnen beschreven. Bij het opstellen van dit document is gebruik gemaakt van informele notities, documenten, aannames, afspraken, presentaties, visies, opvattingen enz. die over het stelsel en aanverwante zaken zijn verschenen. Dat leverde een

1705201000203

versnipperd beeld op van het stelsel. Alle 'witte vlekken' in dit beeld zijn vervolgens door ons ingevuld om er één geheel van te maken. Bij het samenstellen van dit document is tevens geïnventariseerd wat gemeenten als knelpunten ervaren. Deze knelpunten zijn in de tekst aangegeven. In hoofdstuk 4 zijn deze knelpunten, met een beknopte beschrijving, samengebracht. De VNG heeft zich voorgenomen deze knelpunten interbestuurlijk aan de orde te stellen.

Dit document beschrijft louter de 'informele stand van zaken' en is ook bedoeld als 'levend document'. Dat wordt bereikt door enerzijds aanvullingen op dit document uit te brengen met uitleg over en uitwerking van stelselonderdelen en anderzijds door bijstelling van dit document als gevolg van ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Het Nationaal uitvoeringsprogramma (NUP) zal daarbij leidend zijn. De eerste aanvulling zal spoedig na het uitbrengen van de gedrukte versie van dit visiedocument verschijnen.

mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Den Haag, januari 2009



1 De kernbasisregistraties

1.1 Inleiding

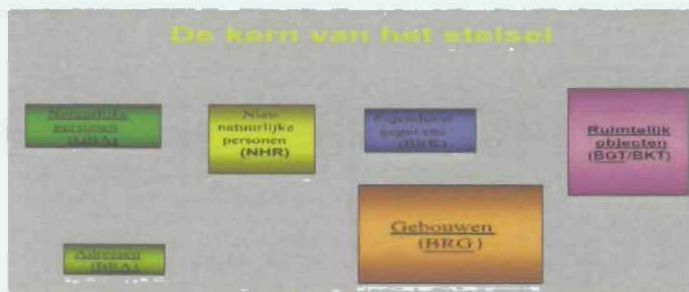
Stroomlijnen van basisgegevens in het openbaar bestuur is één van de onontkoombare voorwaarden om als overheid de voorgenomen bestuurs- en beleidsdoelstellingen efficiënt uit te voeren. Huidige bestuurs- en beleidsdoelstellingen zijn bijvoorbeeld moderne dienstverlening, administratieve lastenverlichting, stringente fraudebestrijding, adequate handhaving, efficiënte besteding van gemeenschapsgelden, afname van bestuurlijke drukte en een goede bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. Om deze doelstellingen te bereiken is het voorhanden hebben van actuele, complete en betrouwbare basisgegevens van essentieel belang.

Het stroomlijnen van basisgegevens binnen het openbaar bestuur vraagt extra aandacht van bestuurders. Het stroomlijnen van basisgegevens is niet primair een ICT-aangelegenheid, maar een (re)organisatie- en wetgevingsoperatie bij uitstek. Bij wet worden voor vitale en veelvuldig gebruikte gegevens basisregistraties aangewezen. Van deze basisregistraties moeten alle bestuursorganen verplicht gebruik maken. Overheidsinstanties hebben dus niet langer de vrijheid om zelf gegevens (o.a. bij burgers en bedrijven) te verzamelen en te registreren, wanneer deze gegevens in een basisregistratie beschikbaar zijn of spoedig beschikbaar komen. Het gevolg van dit ingezette beleid moet zijn, dat voortaan de expliciete bewijslast moet worden geleverd dat aan het opnieuw inwinnen van informatie bij burgers, bedrijven en instellingen niet valt te ontkomen.

1.2 Kernbasisregistraties

De term 'kernbasisregistratie' is een door gemeenten gekozen naam voor de eerste zes basisregistraties, omdat deze registraties het fundament (harde kern) zijn onder het stelsel van basisregistraties. Deze kernbasisregistraties moeten permanent met extra zorg en aandacht worden omgeven. Zij bevatten basisgegevens die a) vrijwel altijd bij het oplossen van bestuurlijke vraagstukken nodig zijn en b) bovendien ook op grote schaal door andere basisregistraties worden gebruikt. In figuur 1 staan deze kernbasisregistraties willekeurig weergegeven.

1705201000204



Figuur 1. De kernbasisregistraties

De gegevens van onroerende zaken (BRK: kernbasisregistratie Kadaster), ruimtelijke objectgegevens (BGT: kernbasisregistratie grootschalige basiskaart en BKT: kernbasisregistratie kleinschalige topografie), persoonsgegevens (GBA: kernbasisregistratie personen), niet-natuurlijke persoonsgegevens (BHR: kernbasisregistratie handelsregister), gebouwgegevens (BRG: kernbasisregistratie gebouwen) en adresgegevens (BRA: kernbasisregistratie adressen). De kernbasisregistraties waarvan de gemeente de bronhouder is zijn in figuur 1 onderstreept. De gemeenten zijn dus bronhouder van 4 kernbasisregistraties. De bronhouder moet:

- zijn kernbasisregistratie opzetten en actueel onderhouden in termen van het verzamelen, bewerken en registreren van gegevens;
- de inhoud van zijn kernbasisregistratie kunnen bewijzen aan de hand van formele brondocumenten, die zijn opgeslagen in een brondocumentenregister (zie hoofdstuk 4, punt 1);
- van elke wijziging in zijn kernbasisregistratie een afschrift verstrekken aan de landelijke voorziening;
- klachten afhandelen, foutmeldingen verwerken en formele verzoeken beoordelen ten aanzien van zijn kernbasisregistratie.

De kernbasisregistraties worden (periodiek) gecontroleerd of zij op de juiste wijze actueel worden onderhouden. Er zijn twee controle mogelijkheden: 1) door middel van audits en 2) aan de hand van terugmelding van vermeende fouten. Er zullen geen andere controles plaatsvinden (zie hoofdstuk 4, punt 2).

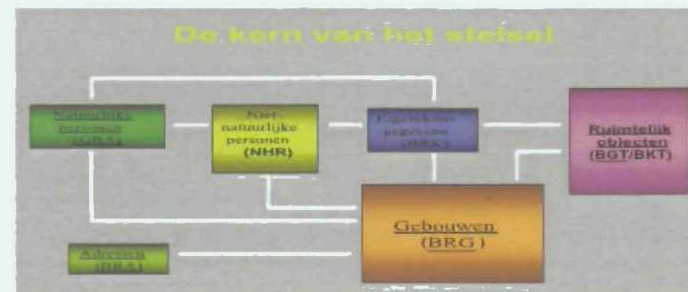
De toevoeging 'kern' aan het woord basisregistratie geeft alleen uitdrukking aan de extra eisen die aan kernbasisregistratie moeten worden gesteld. In dit document wordt vanwege de leesbaarheid de term kernbasisregistratie verder niet meer gebruikt, omdat bepaalde passages voor zowel kernbasisregistraties als voor basisregistraties gelden.

1.3 Unieke identificaties

Elke basisregistratie bevat een 'object van registratie'. Dat object krijgt een unieke identificatiecode. In figuur 2 is dat als volgt weergegeven: de unieke identificatiecode van drie posties, een korte omschrijving van deze code en de verkorte naam van basisregistratie waar deze code betrekking op heeft.

Code	Omschrijving van de code	Behoort bij de basisregistratie
AON	Adresseerbaar objectnummer	Gebouwen
INA	Identificatienummer adres	Adressen
KVK	KVK-nummer	Handelsregister
BSN	Burger service nummer	Personen
KPN	Kadastraal perceelsnummer	Kadaster
IDOR	Identificatienummer openbare ruimte	Grootschalige topografie

Figuur 2. Overzicht van identificerende codes



Figuur 3. Te leggen relaties tussen kernbasisregistraties

Enkele identificatiecodes, waaronder het BSN, zijn al min of meer in de werkprocessen ingesloten. Het BSN is overigens tot op heden de enige objectidentificatiecode die niet aan partijen buiten het openbaar bestuur mag worden geleverd. Onderzocht moet worden of dit in stelseltechnische zin problemen kan geven (zie hoofdstuk 4, punt 3).

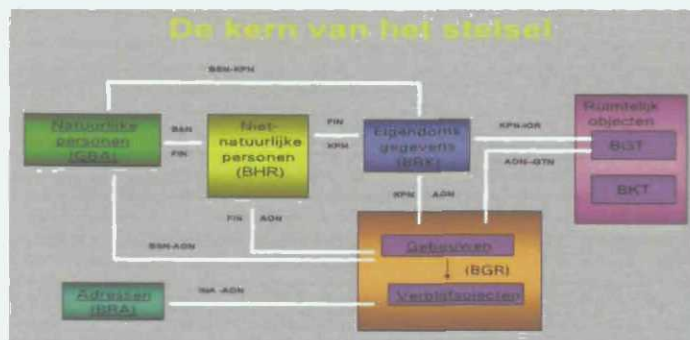
Deze identificatiecodes zijn een essentieel onderdeel van het stelsel. Vooral van belang voor het leggen van koppelingen tussen de verschillende basisregistraties. De registraties staan namelijk niet los van elkaar. Het is juist de bedoeling dat zij een nauwsluitend en samenhangend geheel (stelsel) gaan vormen. In figuur 3 zijn deze relaties tussen de basisregistraties weergegeven met witte lijnen. Alle basisregistraties kennen minstens twee relaties met andere basisregistraties met uitzondering van de basisregistratie adressen. Adressen zijn informatietechnisch gezien een afzonderlijke eenheid, maar in de dagelijkse praktijk worden adressen altijd in samenhang met gebouwgegevens gebruikt. Dat is ook logisch, want natuurlijke en niet-natuurlijke personen zijn gehuisvest in een gebouw en niet op een adres. Vandaar de witte lijnen in figuur 3 van GBA en NHR naar BRG. Adressen worden in het stelsel niet los van gebouwgegevens geleverd. De in de loop der jaren ingesloten begrippen als 'objectadres' en 'subjectadres' komen na invoering van basisregistraties dan ook te vervallen. Het gevolg daarvan is, dat de kernbasisregistratie gebouwen de meeste relaties met andere registraties kent en daarmee een zeer essentieel onderdeel is binnen de kern van het stelsel.

1.4 Relaties tussen basisregistraties

Het koppelen van de basisregistraties is niet een onderdeel waar niet iedereen inhoudelijke belangstelling voor heeft. Maar het is van zo wezenlijke betekenis voor de administratieve organisatie van gemeenten, dat hier op hoofdlijnen toch even op wordt ingegaan. Een koppeling tussen twee basisregistraties vindt plaats door identificerende gegevens uit deze basisregistraties aan elkaar te koppelen. In figuur 4 is dat nader aangeduid door de identificatiecodes uit figuur 2 paarsgewijze op de verbindingslijnen te vermelden. De koppeling tussen bijv. natuurlijke personen en gebouwen wordt gelegd door de identificerende code 'BSN' (burgerservicenummer) en 'AON' (adresseerbaar objectnummer) aan elkaar te koppelen. Deze relatie blijft in stand tot het moment dat de natuurlijke persoon verhuist in tegenstelling tot de huidige situatie (koppeling op basis van adressen) zal daardoor het aantal steeds opnieuw te leggen koppelingen aanzienlijk minder worden. Het geldt vanzelfsprekend voor alle basisregistraties die via gekoppelde codes zijn verbonden met het gebouw.

Hiermee wordt al direct duidelijk wat de meerwaarde is van goed op elkaar afgestemde basisregistraties. Het is zeer gewenst de koppelingen tussen kernbasisregistraties aan bepaalde bronhouders toe te delen en het gebruik van deze koppelingen voor te schrijven (meervoudig gebruik).

Het zal u zijn opgevallen dat in figuur 4 aan de basisregistraties 'ruimtelijke objecten' en 'gebouwen' twee vakjes zijn toegevoegd. De onderverdeling bij gebouwen in 'stand- en ligplaatsen' en 'verblijfs-eenheden' is eenvoudig te verklaren. Een gebouw kan een verblijfs-eenheid betreffen (villa) of meerdere verblijfs-eenheden (meergezinswoning) bevatten. Maar naast gebouwen zijn er ook standplaatsen



Figuur 4 De onderlinge samenhang van kernbasisregistraties

voor woonwag en ligplaatsen voor woonschepen opgenomen, die ook als verblijfseenheden worden opgevat. In de basisregistratie gebouwen is daarom het accent op het registreren van verblijfseenheden (adresseerbaar object) gelegd. Wel is er samenhang tussen verblijfseenheden; (één gebouw met één verblijfsobject (1:1-relatie) of één gebouw met meer verblijfseenheden (1:m-relatie).

Bij de ruimtelijke objecten zijn eveneens twee vakjes toegevoegd: BGT (basisregistratie grootschalige topografie) en de BKT (basisregistratie kleinschalige topografie). Er zijn dus twee type digitale kaarten in het geding. Voorlopig is er alleen een relatie (zie figuur 4) met de basisregistratie BGT, omdat op deze kaart alle ruimtelijke objecten zijn te onderscheiden.

Bij de BKT is dat niet het geval. Een rijtje van 10 villa's wordt in de kleinschalige topografie weergegeven als een bebouwingsblok. De afzonderlijke villa's zijn niet meer te onderscheiden en de relaties met andere basisregistraties kunnen daarom niet worden gelegd. Naar de relaties tussen de kleinschalige topografie en andere kernbasisregistraties wordt nader onderzoek verricht. Er is thans wel een bescheiden relatie tussen BGT en BKT in de zin van het overnemen van bijvoorbeeld namen van gebieden en gemeentegrenzen. (Het is de vraag of gemeentegrenzen voortaan niet beter in de BGT kunnen worden bijgehouden). De technische ontwikkelingen gaan overigens behoorlijk snel en over enige tijd zal relatie tussen BGT en BKT zeker veranderen.

De kleinschalige topografie is desalniettemin in de huidige situatie al van wezenlijke betekenis voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het binnen het openbaar bestuur uitwisselen van statische en thematische (beleids)informatie via digitale kaarten moet voortaan bij voorkeur geschieden op basis van de kleinschalige topografie (verplicht gebruik BKT). De uitwisselbaarheid van dit soort informatie wordt daardoor aanzienlijk verbeterd. Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling bij grootschalige calamiteiten, waarbij veel kaartmateriaal tussen tal van bestuursorganen moet worden uitgewisseld. Dat gaat toch een stuk eenvoudiger als één soort ondergrond wordt gebruikt. Aan dit soort toepassingen is nog onvoldoende aandacht besteed.

1.5 Wie legt de koppelingen

Een nauwsluitend stelsel van basisregistraties kan alleen tot stand komen als de koppelingen tussen basisregistraties goed zijn gelegd en actueel worden onderhouden. Het gaat in deze paragraaf louter om de zes basisregistraties, zoals weergegeven in figuur 1. De basisregistraties zijn gekoppeld via de unieke codes die aan de registratieobjecten in de verschillende basisregistraties zijn toegekend (figuur 2) Onderstaand een beschrijving van de relaties tussen de zes

1. Relatie tussen verblijfsobject en adres

Deze relatie wordt gelegd door het identificerende gegeven van het adresseerbaar object (code AON) te koppelen aan het identificerend gegeven van het adres (code INA). Deze koppeling wordt gelegd en actueel onderhouden door gemeenten.

2. Relatie tussen bedrijf/instelling en verblijfsobject

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van het bedrijf (code KVK) te koppelen aan het identificerend gegeven van het adresseerbare object (code AON). Deze relatie wordt de eerste keer door de notaris (in notariële stukken) gelegd en daarna actueel onderhouden door de Kamers van Koophandel.

3. Relatie tussen natuurlijk persoon en verblijfsobject

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van een persoon (code BSN) te koppelen aan het identificerend gegeven van het adresseerbaar object (code AON). Deze relatie wordt door de gemeente gelegd en daarna ook actueel onderhouden.

4. Relatie tussen natuurlijk persoon en kadastraal perceel

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van een persoon (code BSN) te koppelen aan het identificerend gegeven van een kadastraal perceel (code KPN). Deze koppeling wordt de eerste keer gelegd door het notariaat (in de notariële stukken) en daarna actueel onderhouden door het Kadaster.

5. Relatie tussen natuurlijk persoon en bedrijf/instelling

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van een persoon (code BSN) te koppelen aan het identificerend gegeven van een bedrijf/instelling (code KVK). Deze koppeling wordt de eerste keer gelegd door de notaris (in de notariële stukken) en daarna actueel onderhouden door de Kamer van Koophandel.

6. Relatie tussen bedrijf/instelling en kadastraal perceel

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van een bedrijf/instelling (code KVK) te koppelen aan het identificerend gegeven van een kadastraal perceel (code KPN). Deze koppeling wordt de eerste keer door de notaris (in de notariële stukken) gelegd en wordt daarna actueel onderhouden door het Kadaster.

7. Relatie tussen kadastraal perceel en grootschalig topografisch object

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van een kadastraal perceel (code KPN) langs geometrische weg te koppelen aan het identificerend gegeven van een ruimtelijk object (code IOR). Deze koppeling wordt gelegd en actueel onderhouden door het Kadaster.

8. Relatie tussen grootschalig topografisch object en gebouw

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van het ruimtelijk object code (IOR) al dan niet via geometrische weg te koppelen aan het identificerend gegeven van het adresseerbaar object (code AON). Deze koppeling wordt gelegd en actueel onderhouden door de gemeenten.

9. Relatie tussen kadastraal perceel en verblijfsobject/pand

Deze relatie wordt gelegd door het identificerend gegeven van het kadastraal perceel (code KPN) te koppelen aan het identificerend gegeven van het adresseerbaar object (code AON). Deze relatie wordt de eerste keer door de notaris gelegd (in notariële stukken) en daarna, voorsnog, actueel onderhouden door het Kadaster.

Er zijn drie zaken die opvallen bij het leggen van koppelingen tussen basisregistraties. In de eerste plaats is informeel afgesproken (zie hoofdstuk 4, punt 4) dat degene die een koppeling tussen twee basisregistraties legt ook verantwoordelijk is voor de juistheid van deze koppeling (zie hoofdstuk 4, punt 5). Deze verantwoordelijkheid betekent, dat de legger van de koppeling de wettelijk verplichte terugmeldingen van fouten, vergissingen en mislagen in de koppeling met voorrang moet oplossen en de uitkomst moet meedelen aan de melder(s) van de fout.

In de tweede plaats staat het ieder bestuursorgaan vrij (zie hoofdstuk 4, punt 4) om deze koppelingen te leggen. Gemeenten zetten daar dus grote vraagtekens bij. De koppelingen tussen basisregistraties worden door meerdere bestuursorganen, op verschillende momenten en mogelijk op verschillende manieren gelegd. Het meervoudig gebruik van eenmalig gelegde koppelingen is niet in overwogen genomen. Bovendien is in het verleden aangetoond, dat een fors deel van de fouten in de informatievoorziening van de overheid ontstaat door verkeerd gelegde koppelingen tussen registraties.

Ten derde is er over het terugmelden van het vermoeden van een onjuiste koppeling niets geregeld. Gevolg daarvan is dat dergelijke terugmeldingen niet plaats vinden. Het is immers bijkans onmogelijk te achterhalen wie de betreffende koppeling tussen twee basisregistraties heeft gelegd. Naar het leggen van koppelingen tussen (kern)basisregistraties moet nog eens kritisch worden gekeken. Er zal

1795201000206

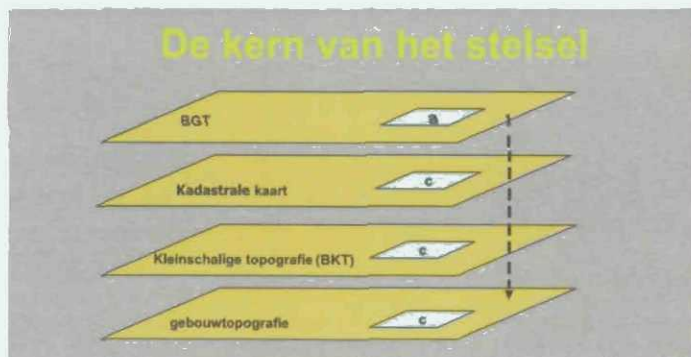
vooral afstemming moeten plaatsvinden tussen bestuursorganen (zie hoofdstuk 4, punt 6 en 7)

Koppeling	Verantwoordelijk voor het leggen van de koppeling	Verantwoordelijk voor het onderhoud van de koppeling
1. AON-INA	Gemeenten	Gemeenten
2. AON-KVK	Notaris / Kamers van Koophandel	Kamers van Koophandel
3. BSN-AON	Gemeenten	Gemeenten
4. BSN-KPN	Notaris / Kadaster	Kadaster
5. BSN-KVK	Notaris / Kamers van Koophandel	Kamers van Koophandel
6. KVK-KPN	Notaris / Kamers van Koophandel	Kamers van Koophandel
7. KPN-IOR	Gemeenten voor BGT	Gemeenten
8. IOR-AON	Gemeenten	Gemeenten
9. KPN-AON	Kadaster	Kadaster

figuur 5. Overzicht van identificerende codes

1.6 Koppelingen via digitale kaarten

Koppelingen kunnen ook worden gelegd door kaarten (digitaal) over elkaar heen te leggen. Bijvoorbeeld de kadastrale kaart (BRK) en de grootschalige topografie (BGT). Als deze kaarten volledig op elkaar zijn afgestemd kan bijvoorbeeld een gebouw uit de BGT worden overgenomen op de kadastrale kaart. In figuur 6 is dat schematisch weergegeven. Gebouw a in de BGT wordt, door kaarten digitaal over elkaar heen te leggen, overgenomen (aangegeven met een c) in de andere kaarten. Dat moet zodanig plaatsvinden dat daarna op elke kaart (door op het gebouwvlak te klikken) ook de administratieve BRG-gegevens kunnen geraadpleegd. Het koppelen van basisgegevens via kaarten geeft veel voordelen, waaronder het snel leggen van relaties. De kaarten moeten dan zeer goed op elkaar zijn afgestemd. Dat is thans nog niet het geval. Er wordt dan ook het nodige onderzoek verricht naar deze wijze van koppelen/relateren van basisgegevens (zie hoofdstuk 4, punt 8).



figuur 6. Relaties tussen kaarten

1.7 Verwachtingen

Met een stelsel van basisregistraties komt, als uiteindelijk alles sluitend is geregeld, feitelijk een einde aan de duizenden op zichzelf staande grote en kleine registratie-eilanden binnen het openbare bestuur met goeddeels dezelfde zelfverzameide (maar niet eenduidige geregistreerde) gegevens binnen het openbaar bestuur. Van het stelsel van basisregistraties wordt – overheidsbreed – dan ook veel verwacht. Het is alleen merkwaardig dat niemand weet hoe het stelsel er uit gaat zien; 'wat is er af als het klaar is' (zie hoofdstuk 4, punt 9). Dit document moet daar de eerste aanzet toe geven.



2 Het gebruik van het stelsel van basisregistratie¹

Naast het stelsel van basisregistraties (en koppelingen daartussen) zijn er voorzieningen nodig. Deze voorzieningen moeten er voor zorgen dat de gegevens uit basisregistraties kunnen worden getransporteerd naar de gebruikers. Ook moeten gebruikers, bij gerede twijfel over de juistheid van een gegeven, dit kunnen melden aan de betreffende bronhouder. Ook daar moet in worden voorzien. Het gaat – zie ook in 'woord vooraf' – om het leveren van juiste en actuele gegevens, in de juiste vorm, op het juiste tijdstip aan de juiste instanties. Voor dit alles zijn een aantal generieke en mogelijk ook enkele specifieke voorzieningen nodig op landelijke schaal. Daarbij moet worden gedacht aan functionele, randvoorwaardelijke, technische en ondersteunende voorzieningen. Ook zaken als beveiliging, kwaliteitsbewaking, stelselbeheer, audits en monitoring maken deel uit van deze gemeenschappelijke voorzieningen. In dit hoofdstuk worden de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen op hoofdlijnen beschreven in relatie tot bronhouders en gebruikers.

2.1 Lagenstructuur

Het stelsel van basisregistraties is opgebouwd in drie functionele lagen, zoals weergegeven in figuur 7. Deze lagen kennen onderlinge en gestandaardiseerde relaties. Deze lagen zijn

- Gebruikerslaag: betreft de gebruikers van basisgegevens (uit de registratielaag) en omvat grofweg drie groepen van gebruikers: burgers, bedrijven en (overheids-)instellingen.
- Voorzieningslaag: het geheel aan gemeenschappelijke voorzieningen (infrastructuur), welke voorzieningen de verbindingen verzorgen tussen de registratielaag en de gebruikerslaag.
- Registratielaag: omvat enerzijds de (kern)basisregistraties bij verschillende bronhouders en anderzijds een aantal landelijke voorzieningen (afschriften van basisregistraties).

¹ In dit hoofdstuk worden enkele figuren gebruikt die afkomstig zijn uit het BMC-rapport 'Gemeenschappelijke voorzieningen en aansluiting van basisregistratie' dat in 2006 in opdracht van ICTU is opgesteld. De VNG heeft meegewerkt aan dit rapport en heeft de lagenstructuur ingebracht. De voorzieningslaag is door BMC verder vormgegeven.

Deze drie stelslagen komen verderop in dit document - bij de beschrijving van de binnengemeentelijke situatie - ook nog uitgebreid aan de orde.



Figuur 7: De drie stelslagen

In figuur 8 zijn de lagen verder ingevuld. In de volgende paragrafen worden die lagen nader beschreven. Eerst zal de gebruikerslaag en de registratielaag worden toegelicht en daarna de voorzieningenlaag.

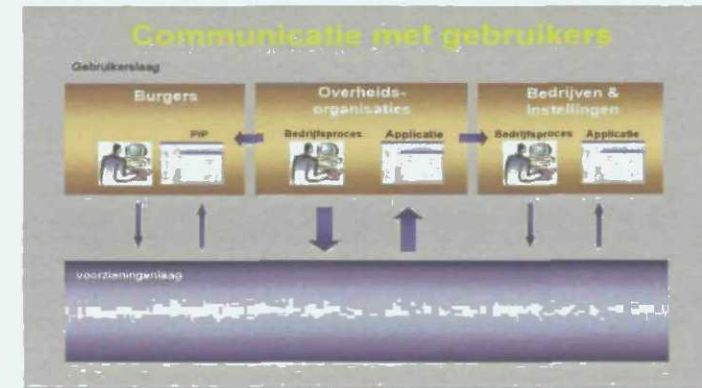


Figuur 8: Invulling van de lagenstructuur

2.2 Gebruikerslaag

In figuur 9 staat de verbinding tussen registratielaag en voorzieningenlaag weergegeven. De overheid zal grote hoeveelheden informatie via de voorzieningenlaag uit de registratielaag ophalen. Dat is weergegeven met de dikke verticale pijlen. Burgers en bedrijven zullen hun informatie voorlopig nog via overheidsorganisaties aangeleverd krijgen. Dat is in het schema tot uitdrukking gebracht met horizontale pijlen. Het is de bedoeling dat burgers en bedrijven uiteindelijk ook rechtstreeks, via daarvoor te ontwikkelen voorzieningen, zelf gegevens kunnen opvragen uit de registratielaag. Ook zal het mogelijk zijn dat de burger pro-actief gegevens krijgt aangeleverd als daarom is verzocht. Daarvoor is het nodig dat elke burger een eigen door de overheid ondersteunde persoonlijke internetpagina krijgt. Dat is in figuur 9 in het vakje burgers weergegeven met de term PIP (Persoonlijke Internet Pagina). Deze stroom zal voorlopig nog bescheiden zijn en is weergegeven met dunne verticale pijlen.

Voor bedrijven en instellingen is dat wat anders georganiseerd. Ook daar zou men kunnen kiezen voor een zo te noemen IPB (Internet Pagina Bedrijven), maar vooralsnog zullen bedrijven via de overheid informatie ontvangen (transactiepoort). In tegenstelling tot de burgers beschikken bedrijven en instellingen over eigen applicaties waarin de van de overheid ontvangen gegevens worden opgeslagen. Dat is in figuur 9 met een verticale pijl weergegeven. Dat geldt ook voor de overheidsorganisaties zelf; elk bestuursorgaan zal voorlopig nog de voor zijn



Figuur 9: Gebruikerslaag

beleids- en beheerstaken benodigde gegevens uit basisregistraties ophalen en in een eigen applicatie vastleggen. Waar sprake is van een permanente stroom kan op korte termijn de automatische uitwisseling van gegevens (massale gegevensverstrekking of berichtenverkeer) worden toegepast.

Via de voorzieningenlaag zullen burgers en bedrijven vooralsnog een rekening gepresenteerd krijgen voor de ontvangen informatie. Als gevolg van de in de Nederlandse wetgeving ingebouwd Europese richtlijnen zullen alleen de zuivere verstrekingskosten in rekening mogen worden gebracht. (Zie hoofdstuk 4, punt 10). Binnen de overheid zal dat echter op andere wijze worden geregeld. Het ligt in het voornemen om elkaar geen rekeningen meer te sturen, maar af te rekenen op basis van vooraf berekende jaarkosten. Daarna vindt vervolgens verrekening van deze kosten plaats door de herallocatie van middelen (de zogeheten budgetfinanciering). Periodiek zal de berekening van jaarkosten worden herhaald. Naar de haalbaarheid van verrekening van berekende jaarkosten, via de herallocatie van middelen, wordt thans onderzoek gedaan. Deze werkwijze heeft voor de overheid grote voordelen in termen van capaciteitsbeslag, papiergebruik, drukkosten, lagere boekhoudposten, afslanking van controles, partokosten, enz. Ruwe schatting geeft aan dat de besparingen op zijn minst tientallen miljoenen zal bedragen. Het berekenen en verrekenen van jaarkosten impliceert het hanteren van volstrekt gelijke uitgangspunten voor alle bestuursorganen. Bijvoorbeeld ook wat betreft het 'dilemma van de publieke taak' en het in rekening brengen van extra inspanningen (zie hoofdstuk 4, punt 11). Er gelden geen uitzonderingsposities voor welk bestuursorgaan dan ook. De bovenbeschreven invulling van de gebruikerslaag brengt overigens geen verandering in de positie van gemeenten als eerst aansprekbare overheid voor de burger.

2.3 Registratielaag

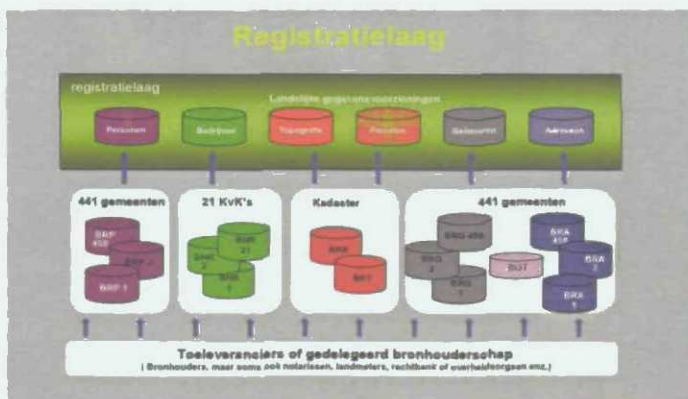
De registratielaag, zoals weergegeven in figuur 10, bestaat uit twee onderdelen; het onderdeel 'basisregistraties' en het onderdeel 'landelijke voorzieningen'. Het onderdeel 'basisregistraties' omvat (wat betreft de kernbasisregistraties) de volgende bronhouders: 21 Kamers van Koophandel die ieder voor zich een deel van de centraal beheerde basisregistratie Handelsregister (NHR) onderhouden, alsmede uit 11 vestigingen van het Kadaster die in de centrale basisregistratie Kadaster (BRK) registreren. Daarnaast levert het Kadaster ook gegevens voor de basisregistratie kleinschalige topografie (BKT). De overige basisregistraties worden bijgehouden door 441 gemeenten (stand per 1 januari 2009). Als bronhouders houden zij, ieder voor hun grondgebied, basisregistraties bij over gebouwen (verlijfsenheden), adressen, personen en op korte termijn ook de grootschalige topografie (BGT). Deze bronhouders moeten van elke mutatie in hun basisregistratie een afschrift zenden aan een landelijk raadpleegbaar

kopiebestand (landelijke voorziening). Deze landelijke voorzieningen zijn dus geen basisregistraties, er kan niet op worden gemuteerd, geëxtraheerd, geaggregeerd, geselecteerd enz. (Zie hoofdstuk 4, punt 12). Het is een niet te manipuleren bestand; louter gericht op het raadplegen en afnemen op landelijke schaal. Landelijke voorzieningen moeten een hoge mate van continuïteit kennen. Het beheer – ook in financiële zin – moet daarop zijn afgestemd (zie ook hoofdstuk 4, punt 13).

Aan de basisregistraties zijn omvangrijke inwinningsactiviteiten verbonden die per basisregistratie sterk kunnen verschillen. De basisregistraties worden bij voorkeur bijgehouden aan de bron, dus als onderdeel van het proces dat de gegevens voortbrengt (de relatie organisatie-informatie). Er zijn soms basisregistraties die, naast gegevens uit eigen proces, enkele gegevens krijgen aangeleverd uit externe bron. Goed voorbeeld hiervan is de notaris, die bijvoorbeeld in zijn akten al de koppeling legt tussen identificerende gegevens uit verschillende basisregistraties. De gegevens uit deze brondocumenten moeten (wettelijk verplicht) worden overgenomen in de basisregistraties Kadaster en Handelsregister.

Alle bronhouders van kernbasisregistraties zijn zowel gebruiker als afnemer van de kernbasisregistraties. Vooral nog leggen de bronhouders zelf de relaties tussen de verschillende basisregistraties bij het overnemen van gegevens uit andere basisregistraties. De gemeente als beheerder van meerdere basisregistraties legt in haar eigen werkprocessen al de relaties tussen BRA, BGR, GBA en GBKN. Het Kadaster en de Kamers van Koophandel leggen de koppeling met gemeentelijke basisregistraties door de identificerende gegevens, uit de door gemeenten beheerde basisregistraties, over te nemen in de eigen registratie (zie verder ook hoofdstuk 1). Het gebruik van de door de gemeenten gelegde koppelingen tussen de eigen (kern)basisregistraties is niet voorgeschreven. Dat is een punt van aandacht.

Het opzetten en actueel onderhouden van de basisregistraties zijn bij of krachtens de wet geregeld en de controle daarop vindt plaats via periodieke audits door vooraf geselecteerde (onafhankelijke) instituten. Aan het Kadaster is het operationeel beheer opgedragen van de landelijke voorzieningen betreffende de geo-informatie (voorlopig BRG, BRA, BRK, BGT en BKT).



Figuur 10: De registratielaag

2.4 Voorzieningenlaag

In figuur 11 worden de zaken aangegeven die moeten worden geregeld om de permanente verbinding tussen de hierboven beschreven gebruikerslaag en registratielaag te onderhouden. Alleen zo kan de juiste informatie, in de juiste vorm, op het juiste moment aan de juiste instantie worden leveren. Bin-



Figuur 11: De voorzieningenlaag naar processen en aspecten (bron BMC-rapport)

nen de voorzieningenlaag zijn twee soorten voorzieningen te onderscheiden, enerzijds de functionele, randvoorwaardelijke, technische en ondersteunende voorzieningen (links van de witte stippellijn) en anderzijds een aantal overkoepelende zaken betreffende de voorzieningen (rechts van de witte stippellijn). Deze overkoepelde zaken worden ook tot de voorzieningenlaag gerekend. Deze voorzieningen bestaan uit tal van onderdelen, waarvan er voorlopig een beperkt aantal zal worden uitgewerkt of inmiddels al is uitgewerkt. Het zou volgens de gemeenten, al dan niet op termijn, in ieder geval de volgende hoofdvoorzieningen kunnen omvatten:

Functionele voorzieningen

- Aanmelden en afmelden van gebruikers van het stelsel.
- Terugnelden bij gerede twijfel over de juistheid van een gegeven of bij gerede twijfel over de juistheid van een koppeling tussen identificerende gegevens.
- Aanvragen van een product met bijbehorende specificaties.
- Samenstellen van een product (selectie, aggregatie, extractie, sortering enz.).
- Verwerken van de aanvraag van een (nieuwe) serviceaanvraag.
- Ontwerpen of bouwen van een nieuwe service.
- Afspraken over de frequentie van leveren van een product.

Randvoorwaardelijke voorzieningen

- Identificatie van nieuwe afnemers (vastlegging van wie of van wat je bent).
- Bijhouden van gegevens over welke afnemer gemachtigd is tot afname en doorlevering van een bepaald gegeven.
- Protocollen waarin is vastgelegd welke voorwaarden zijn afgesproken over het te leveren product.
- Feitelijke terugmeldingen (route) van fouten, vergissingen en misslagen.
- Afhandelen van klachten over de voorzieningen.
- Authenticatie en autorisatie (omvat de controle op de juistheid van de identiteit en de daaraan verbonden bevoegdheden).
- Vastleggen van de set metadata die met het product wordt meegeleverd.
- Ontdubbelen, toedelen en controle op foutmeldingen.

Technische voorzieningen

- Ontsluiting van basisregistraties (een samenhangend geheel van maatregelen die het onbelemmerd gebruik van basisregistraties mogelijk moet maken).
- Technische voorzieningen voor afhandeling en transport van terugmelding.
- Relatie tussen grafisch en administratieve gegevens.

1705201900205

Ondersteunende voorzieningen

- Een aantal procedurele zaken (beveiliging, kwaliteit, beheer, monitoring, uitwijk, kostenverhaal en logboek).
- Orkestratie van het totaal aan voorzieningen.
- Encryptie van berichten tegen onbevoegd kennisnemen van gegevens.
- Participatie in overleg en beheercircuits.



3 Het stelsel in de gemeentelijke organisatie

Interbestuurlijk is informeel afgesproken (zie ook hoofdstuk 4, punt 1) dat stelselafspraken – als bijvoorbeeld verplicht gebruik, terugmeldingen, koppelingen – ook in de gemeentelijke administratieve organisatie moeten worden doorgevoerd. Dit betekent, dat ook in de gemeente sprake is van een drielagenstructuur.

3.1 Gebruikerslaag

Gegevens uit basisregistraties worden door alle velden van gemeentelijke zorg gebruikt. Van grondzaken tot belasting, van ruimtelijke ordening tot milieubeheer en van huisvesting tot bouwzaken. De gemeente is daarmee niet alleen veruit de grootste meervoudige bronhouder, maar ook (een van) de grootste gebruikers van basisgegevens. In figuur 12 zijn ter illustratie in de gebruikerslaag een aantal belangrijke gemeentelijke beheer- en beleidstaken opgesomd. Voor de uitvoering van deze taken zijn dagelijks grote hoeveelheden authentieke gegevens uit gemeentelijke en niet-gemeentelijke basisregistraties nodig. Het kan gaan om het opvragen van bulkinformatie, zoals de Massale Informatie Verstrekking¹ uit de basisregistratie Kadaster of om de online raadpleging van externe basisregistraties uit de landelijke voorzieningen. In het schema zijn twee pijlen aangegeven.

De doorgetrokken pijl geeft de levering van basisgegevens weer en de gestippelde lijn omvat de terugmelding van vermoedelijke fouten. De binnengemeentelijke gebruikerslaag verschilt weinig van de gebruikerslaag in het vorige hoofdstuk (Zie ook hoofdstuk 1, figuur 9, het vakje overheidsorganisaties).

Het gebruik van basisregistraties door gemeenten gaat op de volgende wijze. Gegevens uit basisregistraties waarvan de gemeente bronhouder is worden door gemeentelijke organisatieonderdelen niet bij een landelijke voorziening opgevraagd. De gemeenten zullen geen gegevens uit de landelijke voorzieningen (kopiebestanden) ophalen als deze gegevens in eigen basisregistraties, voor het uitvoeren van

¹ De Massale Informatie Verstrekking zal 00 termijn wett worden vervangen door berichtenverkeer.



Figuur 12 Gebruikerslaag (binnengemeentelijk)

beheer- en beleidsprocessen, voorhanden zijn. Bij niet-gemeentelijke basisregistraties moet verplicht gebruik worden gemaakt van landelijke voorzieningen

3.2 Registratielaag

3.2.1 Verschillen tussen gemeenten

De borging van basisregistraties in de gemeentelijke organisatie (administratieve organisatie) is in elke gemeente anders georganiseerd. In ons land bestaat 'de gemeente' niet. Er zijn met betrekking tot de administratief-organisatorische inbedding en borging van basisregistraties dan ook tal van varianten denkbaar. Het is niet de bedoeling alle denkbare varianten in dit document uiteen te zetten. Er worden slechts twee situaties beschreven; de situatie waarbij alle activiteiten betreffende basisregistraties 'in huis' worden uitgevoerd en de situatie waarbij zoveel mogelijk van deze activiteiten zijn uitbesteed aan gemeenschappelijke regelingen of andere vormen van samenwerking. Het gaat dus om een beschrijving van twee uitersten. Daartussen liggen tal van varianten die hier buiten beschouwing blijven. Het is wel goed om erop te wijzen dat de meeste varianten goed uitvoerbaar zijn.

Veel belangrijker is echter de vraag of de goede afwegingen zullen worden gemaakt tussen 'zelf doen' of 'laten doen'. Het advies aan gemeentebestuurders is, om de keuze voor een bepaalde variant **steels breed te maken** en geen afwegingen te maken per individuele basisregistratie. De VNG heeft in stukken en in presentaties al aangegeven daar nog aandacht aan te zullen besteden. Bijvoorbeeld in de aanvullingen op dit document, zoals aangegeven in het 'woord vooraf'.



Figuur 13 Drie niveaus van basisgegevens

3.2.2 Drie soorten basisgegevens

In het licht van het vorenstaande is het van belang te weten dat gemeentelijke basisregistraties uit drie soorten gegevens (zie figuur 13) zullen bestaan:

- de bij wet vastgestelde set basisgegevens waarvan ook gemeentelijke organisatie-onderdelen verplicht gebruik moeten maken;

- de set aan basisgegevens uit andere basisregistraties, waarvan eveneens gemeentelijke organisatie-onderdelen verplicht gebruik moeten maken;
- niet-authentieke gegevens waarvan de opname in de basisregistratie noch het gebruik bij wet is voorgeschreven.

3.2.2.a Authentieke gegevens

Authentieke basisgegevens worden bij wet vastgesteld en zijn in gemeentelijke basisregistraties geregistreerd. Bij de authentieke gegevens uit andere basisregistraties ligt dat iets anders. Deze worden opgenomen als de gemeenten deze authentieke gegevens nodig heeft voor het uitvoeren van haar beleid- en beheerstaken. De eerdergenoemde Massale Informatie Verstreking (MIV) valt bijvoorbeeld in deze categorie. In het eerste hoofdstuk is al uitgelegd dat je geen gegevens mag verzamelen als deze gegevens al in een van de basisregistraties beschikbaar is of komt.

3.2.2.b Niet-authentieke basisgegevens

Gemeenten kunnen hun basisregistraties aanvullen met zo te noemen niet-authentieke gegevens. Gemeenten zijn als gevolg van artikel 124 Grondwet en 108 Gemeentewet vrij om hun eigen huishouding te regelen. Weliswaar worden gemeenten op basis van de Wet basisregistratie gebouwen en adressen tot niedebewind geroepen, maar dat betreft alleen de in figuur 15 aangegeven authentieke gegevens. De gemeenten zijn vrij om aan hun basisregistraties extra gegevens toe te voegen voor het uitvoeren van gemeentelijke beleids- en beheerstaken. Gemeenten moeten zelf afwegen welke gegevens zij aan basisregistraties wensen toe te voegen. Het zal vaak gaan om aanvullende gegevens, zodat die in samenhang met de authentieke gegevens kunnen worden bijgehouden en gebruikt. Het RSGB (gemeentelijk referentiemodel) is hierbij voor gemeenten leidend (zie hoofdstuk 4, punt 14). Zeker in gevallen waar het gaat om gegevens die alle gemeenten wel zullen toevoegen.

Zo zou een gemeente aan de BAG eigen gebouw- en beheergegevens kunnen toevoegen. Bijvoorbeeld gegevens over beheer, verhuur, pacht en ingebruikgeving van (gemeentelijke) gebouwen of gegevens over tijdelijke verhuur van leegstaande delen van schoolgebouwen. Ook kunnen er gegevens worden toegevoerd waarbij de vrijheid van gemeenten niet zo groot is, zoals de verplichte levering aan het CBS van bouwrijpheidsgegevens en voorraadcijfers over gebouwen en bouwwerken. Deze aan het CBS te leveren gegevens staan deels in de BAG en deels in andere gemeentelijke registraties/administraties. Door alle aan het CBS te leveren gegevens (authentiek en niet-authentiek) in de BAG op te nemen wordt extra werk voorkomen, de kans op fouten verminderd en het aanleveren aan het CBS vereenvoudigd. Ook het CBS heeft daar belang bij en heeft al aangegeven dit samen met de gemeenten te willen oppakken.

De CBS-leveringen betreffen een aantal frequent te leveren gegevens over bijvoorbeeld verleende, afgewezen en verstrekte bouw- en aanlegvergunningen, voorraadcijfers over woningen, recreatiewoningen, verminderingen en vermeerderingen in de woningvoorraad als gevolg van sloop, buitengebruikstelling, verbouw, renovatie en dergelijke. De bouwrijpheidsgegevens en de voorraadcijfers die aan het CBS worden geleverd zijn aan elkaar gekoppeld en worden rechtstreeks gebruikt in de grondslag voor de uitkering uit het gemeentefonds. In het voorwoord staat geschreven dat er aanvullingen komen op dit document. De aan het CBS te leveren gegevens zullen in een van de aanvullingen aan de orde komen.

Er moet onderzoek worden gedaan naar de set van niet-authentieke gegevens en vooral naar niet-authentieke gegevens die vrijwel alle gemeenten wel zullen toevoegen. Het gaat hier met name om de BAG-gegevens.

3.2.3. Zelf doen of laten doen

De gemeente moet dus eerst de set niet-authentieke gegevens vaststellen, die men aan de verschillende gemeentelijke basisregistraties wenst toe te voegen. De gemeente moet dat zelf bepalen; 'de gemeente' bestaat immers niet. Dat er gegevens moeten worden toegevoegd (mogelijk kunnen daardoor andere registraties en administraties worden afgeslankt of opgeheven) staat wel vast. Zonder aanvul-

lende gegevens leveren bepaalde gemeentelijke basisregistraties te weinig rendement op. Indien er veel of zeer belangrijke gegevens worden toegevoegd (bijvoorbeeld gegevens die bepalend zijn voor de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds) zou dat een reden kunnen zijn om een basisregistratie in huis (bij de bron) bij te houden. Maar ook de samenhang tussen gemeentelijke basisregistraties is van wezenlijke betekenis. Zij worden binnengemeentelijk in samenhang gebruikt, zij moeten dan ook één geheel vormen. De vraag rijst hoe men dat gaat organiseren als het ene deel in huis wordt bijgehouden en het andere deel bij een of meerdere samenwerkingsverbanden. Ook kan een basisregistratie zoveel niet-authentieke gegevens bevatten dat het om administratief-organisatorische redenen raadzaam worden gevonden om het niet bij een gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsverband te plaatsen. De gemeenten moeten wel de juiste afweging maken ten aanzien van zelf doen of laten doen. Het gaat om strategische, tactische en operationele afwegingen.

- Strategie omvat vooral beleidsbepaling en sturing. Dat is het werk van hen die de administratieve organisatie van de gemeente goed kennen en bovendien voldoende kennis hebben van wat er op het terrein van informatie en communicatie speelt en wat er op dit terrein haalbaar is. Strategie is geen taak van één persoon, maar van een groep personen uit alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Deze groep is feitelijk belast met het opdrachtgeverschap en de sturing bij een eventuele uitbesteding van werk aan gemeenschappelijke regelingen.
- Tactiek betreft het regelen van de verbinding tussen strategie en operationele taken. De tactiek wordt bepaald door personen in de organisatie die met onderdelen van de informatievoorziening zijn belast. Feitelijk gaat het om het samenbrengen van de kennis in de gemeenten om het geformuleerde beleid handen en voeten te geven. (Tactische zaken worden in de gemeentelijke organisatie steeds belangrijker en dienen ook meer aandacht te krijgen).
- Operationele zaken betreft uitvoerend werk van bestandbeheerders, projectleiders, coördinatoren, statistici, archiefbeheerders enz. Het betreft werk dat door de gemeenten kan worden uitbesteed. Uitbesteden is veel minder eenvoudig dan veelal wordt gedacht; juist als het gaat om de registratie van gegevens waarvan, naast de gemeente, ook alle bestuursorganen in ons land verplicht gebruik moeten maken. Zonder een goede strategische visie en een uitgekend tactisch beleid komt de uitbesteding van operationele taken veelal maar matig op gang en valt het rendement uiteindelijk ook tegen. De externe organisatie waaraan wordt gedelegeerd moet duidelijk omschreven opdrachten krijgen en de gemeente moet een helder beeld hebben van zaken waar zij op kan sturen.

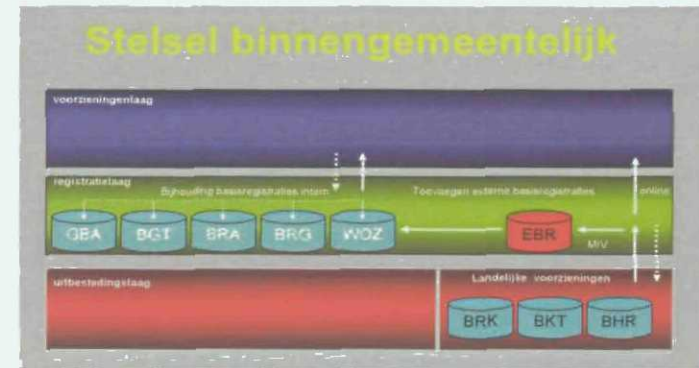
Onderstaand worden, zoals eerder aangeven, twee varianten beschreven. De daartussen liggende varianten zijn aan de hand daarvan goed te plaatsen.

3.2.3.a. Bijhouden aan de bron

De registratielaag bestaat uit een groene en een rode onderlaag (zie figuur 14). In de groene laag staan de kernbasisregistraties weergegeven, waarvan de gemeente de bronhouder is. Het betreft de basisregistratie gebouwen (BRG), de basisregistratie adressen (BRA), de basisregistratie personen (GBA), de basisregistratie grootschalige topografie (BGT). De gemeente moet deze basisregistraties niet alleen opzetten en actueel onderhouden, maar ook de relatie tussen deze basisregistraties permanent onderhouden. Deze relaties worden in de gemeentelijke processen gelegd. (Zie ook hoofdstuk 4, punt 14). Dat is in figuur 14 met de dunne witte lijnen weergegeven. Het koppelen en actueel houden van deze koppelingen moet niet worden onderschat.

De basisregistraties waarvan de gemeenten geen bronhouder zijn, staan weergegeven in het rode vlak met de tekst Landelijke voorzieningen. Het betreft de eerder genoemde authentieke gegevens uit andere basisregistraties. De gegevensonttrekking daaruit kent voorlopig nog twee stromen:

- het online raadplegen (inijk) en eventueel het online opvragen van documenten en gegevens;
- het ontvangen van bulkinformatie (bijv. de Massale Informatie Verstrekking = MIV). Deze extern verkregen basisgegevens worden vaak in een daarvoor ingerichte gemeentelijke registraties (bijv. gemeentelijk kadastraal systeem) verwerkt, maar ook andere toepassingen komen voor. In figuur 14 wordt dat in het midden gelaten en aangegeven met EBR (gegevens afkomstig uit externe basisregistraties).

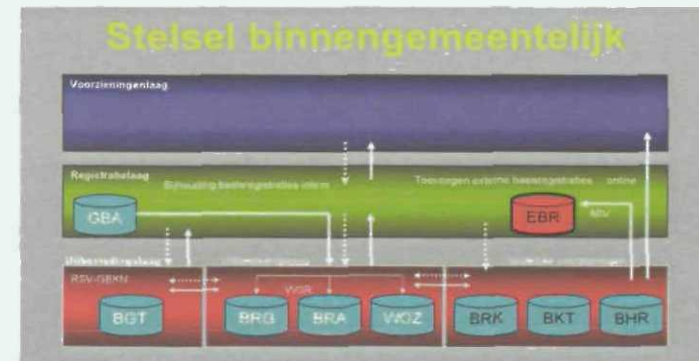


Figuur 14. Registratielaag (binnengemeentelijk)

De koppeling tussen de gemeentelijke basisregistraties en met de EBR zijn gelegd zoals aangeven in figuur 4. In figuur 14 zijn ook pijlen opgenomen voor het aanleveren van informatie (doorgetrokken pijlen) en het terugmelden van vermoedelijke fouten (gestippelde pijlen). In dit model zijn afstemmingen tussen gemeentelijke basisregistraties relatief gezien eenvoudig, maar moet de gemeente alle werkzaamheden zelf uitvoeren.

3.2.3.b. Valledig uitbesteden

Bij deze variant worden operationele taken betreffende gemeentelijke basisregistraties uitbesteed aan samenwerkingsverbanden. Het werk betreffende de grootschalige topografie zal wel aan de opvolger van de regionale samenwerkingsverbanden (RSV) worden opgedragen. De basisregistraties gebouwen en adressen kunnen worden uitbesteed – al dan niet samen met de WOZ – aan een gemeenschappelijke regeling. De GBA is veelal niet in een gemeenschappelijke regeling opgenomen. Er kunnen bijvoorbeeld drie partijen actief zijn, de gemeente (GBA), de WGR (BRG, BRA en WOZ) en de opvolger van het RSV (BGT). De doorgetrokken en gestippelde pijlen hebben dezelfde betekenis als in figuur 14.



Figuur 15. Bijhouden deels in huis en deels bij twee gemeenschappelijke regelingen.

1705201000212

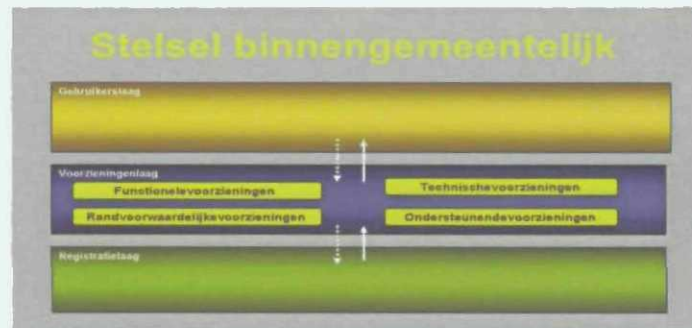
Uit het aantal getrokken en gestippelde pijltjes in figuur 15 blijkt dat er veel moet worden afgesproken tussen betrokken partijen. Veel werk dus voor hen die met strategische en tactische zaken in de gemeenten zijn belast. Ook het leggen van permanente koppelingen tussen de verschillende gemeentelijke basisregistraties wordt een stuk complexer. Hier staat wel tegenover dat de gemeente uiteindelijk zelf nog weinig aan het bijhouden van de basisregistraties hoeft te doen.

In dit document wordt geen uitspraak gedaan over beide modellen of over tussenliggende varianten. Alle modellen hebben voor- en nadelen en het is aan de gemeente – indachtig de samenhang tussen alle gemeentelijke basisregistraties – om te bepalen welk model haar het beste past.

3.3 Voorzieningenlaag

In figuur 16 zijn de zaken aangegeven die moeten worden geregeld om, binnengemeentelijk, de permanente relatie tussen gebruikerslaag en registratielaag te onderhouden. Ook binnengemeentelijk moet de juiste informatie, in de juiste vorm, op het juiste moment aan de juiste afdeling of dienst worden geleverd. Binnen de binnengemeentelijke voorzieningenlaag gaat het dan om functionele, randvoorwaardelijke, technische en ondersteunende voorzieningen, die ook in de opsomming in paragraaf 2.4 voorkomen.

Gemeenten zijn ex art 108 Gemeentewet vrij om hun hushouding (administratieve organisatie) naar eigen inzicht vorm te geven. Gezien de grote verschillen tussen gemeenten worden in dit document geen voorstellen gedaan inzake de administratieve organisatie.



Figuur 16. De binnengemeentelijke voorzieningenlaag



4 Wat gemeenten als knelpunt ervaren

Het stelsel van basisregistraties, als ordening van de informatieverhoudingen binnen het openbaar bestuur, moet bijdragen aan het beter functioneren van de individuele bestuursorganen en dus van de overheid als geheel. Basisgegevens zijn de kracht achter de betere dienstverlening. De basisgegevens van de overheid moeten immers – samen met andere bestuursmiddelen – een stabiele basis zijn voor het uitvoeren van beleids- en beheerstaken. Dat vergt vergaande bestuurlijke afspraken. Zo goed als het gaat met het opzetten en actueel onderhouden van de verschillende basisregistraties zelf, zo langzaam ontwikkelt zich het collectief beheer en onderhoud van het stelsel van basisregistraties. De VNG gaat zich de komende tijd vooral richten op een goed werkend stelsel en heeft zich voorgenomen om de volgende zaken interbestuurlijk aan de orde stellen:

1. DIV als onderdeel van het stelsel

Bij wet is voorgeschreven dat de inhoud van een basisregistratie moet zijn te bewijzen aan de hand van brondocumenten. Deze brondocumenten (besluiten en verklaringen en processen verbaal) zijn in de meeste gemeenten al geregistreerd in een documentaire informatievoorziening (DIV). Er is stelselbreed te weinig aandacht voor de mogelijkheden die de DIV biedt. Afnemers zullen naast een kopie uit de registratie veelal ook over een afschrift willen beschikken van bepaalde onderliggende besluiten. Dat kan, met aanpassingen, vanuit de DIV plaatsvinden. De betrokkenheid van de DIV bij het stelsel moet snel worden opgepakt.

2. Twee vormen van toezicht is voldoende

Controle op basisregistraties en op het op een juiste wijze afhandelen van terugmeldingen is onverbrekelijk verbonden aan het stelsel van basisregistraties. Gemeenten kunnen zich goed vinden in twee vormen van toezicht: direct toezicht in de vorm van audits en het indirecte toezicht via terugmeldingen bij gerede twijfel over de juistheid van een gegeven.

3. Identificerende gegevens zijn openbaar

De identificerende gegevens van objecten van registratie en de koppelingen tussen identificerende

gegevens worden (zichtbaar voor de gebruiker) opgenomen in (openbare) basisregistraties. Ook in brondocumenten (brondocumentenregisters) moeten identificerende gegevens worden opgenomen. Dat is nog niet voor alle identificerende gegevens mogelijk (BSM).

4 Afspraken vastleggen en bekrachtigen

Over de basisregistraties, het stelsel van basisregistraties en de bijbehorende nationale ICT-voorzieningen zijn inmiddels in bestuurlijke, juridische, financiële, organisatorische en technische zin al veel informele afspraken gemaakt. Het merendeel van deze afspraken is niet in wet- en regelgeving, noch in een toegankelijk en geautoriseerde documenten vastgelegd en gepubliceerd. Dat leidt voortdurend tot discussie over wat al dan niet is afgesproken. Gemaakte en nog te maken afspraken moeten bestuurlijk worden bekrachtigd (bijvoorbeeld door de Regiecommissie) en gepubliceerd.

5 Meer aandacht voor (het gebruik van) koppelingen

In het verleden is overduidelijk gebleken, dat het merendeel van de fouten in registraties ontstaan door verkeerd gelegde koppelingen en niet zozeer door fouten in de registraties zelf. Het koppelen (relateren van identificerende gegevens) van basisregistraties is buitengewoon gecompliceerd en moet met voorrang nader worden uitgewerkt. De in hoofdstuk 1 beschreven koppelingen tussen de verschillende kernbasisregistraties zijn nooit geformaliseerd. Koppelingen tussen kernbasisregistraties moeten eenmalig worden gelegd, geregistreerd en meervoudig gebruikt. Voor elke koppeling moet naar opvatting van gemeenten een bronhouder verantwoordelijk worden gesteld.

6 Meer coördinatie en afstemming van activiteiten

Stroomlijning vergt het maken van goede afspraken binnen elke overheidslaag (horizontale coördinatie) en tussen bestuurslagen onderling (verticale coördinatie). Dat vindt onvoldoende plaats en geeft ongenief in de interbestuurlijke informatieketen. (Bij het opstellen van het NUP heeft de VNG dit aspect al ingebracht). Er moet duidelijk zijn waar stelselafspraken worden gemaakt en wie daarin het initiatief neemt. Gemeenten pleiten voor BZK (ordening), de Regiegroep (ambtelijk bekrachtigen) en de Minister BZK (formele vaststelling en publicatie).

7 Betrokkenheid registratiehouders mag niet verschillen

De (permanente) rol van de verschillende ministeries als registratiehouder van een of meer basisregistraties verschilt per ministerie en per basisregistratie. Enkele ministeries streven naar een zo afstandelijk mogelijke betrokkenheid, terwijl andere ministeries voorstander zijn van een meer rechtstreekse en permanente betrokkenheid. Er moeten generieke afspraken komen over de precieze rol van registratiehouders.

8 Geometrie is in het stelsel onvoldoende uitgewerkt

De rol van geometrische gegevens in het stelsel is volstrekt onvoldoende uitgewerkt, terwijl basisgegevens in toenemende mate via de kaarten worden ontsloten. Het gebruik van vooral de grootschalige topografie (schalen 1:1000, 1:2000 en 1:5000) moet meer aandacht krijgen.

9 Meerwaarde voor gemeenten zit in het stelsel

De meerwaarde voor gemeenten zit niet in de totstandkoming van verschillende op zichzelf staande basisregistraties, maar in het nauwsluitend stelsel van basisregistraties. Op dit moment is hoogst onduidelijk hoe het stelsel er op hoofdlijnen uit komt te zien. Anders gezegd, wat is er af als het klaar is en hoe ziet het migratiepad naar die gewenste eindsituatie er uit. Overheidsbreed worden omvangrijke investeringen gedaan zonder dat het te bereiken einddoel op hoofdlijnen helder is geformuleerd.

10 Financiering

Er dient een uniforme wijze van berekenen en verrekenen (herallocatie van middelen) van exploitatiekosten te komen die voor alle bronhouders/basisregistraties zal gelden. Financieel dient er volstrekte gelijkheid te zijn tussen basisregistraties. Ook zullen alle bronhouders dezelfde maatstaven hanteren bij het vaststellen van de verrekkingkosten.

11 Dilemma van de publiek taak

Burgers en bedrijven hebben veelal specifieke wensen waar het de levering van (gemeentelijke) gegevens betreft. Het betreft zaken als bijv. aggregeren, sorteren, selecteren, ordenen, generaliseren of samenvoegen. Gemeenten zijn – anders dan op beleidsmatige gronden – daartoe onverplicht alleen bereid wanneer de aanmaakkosten daarvan in rekening zijn te brengen. Dit leidt tot een paradoxale conclusie. Gemeenten kunnen particularieren alleen op maat bedienen, wanneer zij gegevensbestanden mogen aanmaken in een vorm die zij zelf niet nodig hebben en handelingen mogen verrichten die niet tot de publieke taak behoren. Ondanks de uitdrukkelijke verzoeken van particularieren kunnen gemeenten dat echter niet, omdat zij zich strikt moeten houden aan hun publieke taak. Door de huidige wijze waarop de toegankelijkheid van overheidsinformatie is geregeld wordt deze voor particularieren juist meer gesloten. Bovendien zouden het Kadaster, KNMI, CBS, Kamers van Koophandel enz. – na afname van gemeentelijke gegevens – deze gemeentelijke gegevens wel onder verrekening van aanmaakkosten mogen leveren aan particularieren. Het is hen immers wel toegestaan aanmaakkosten voor maatwerk in rekening te brengen (zie verder ook punt 10). De regelgeving dient op de korte termijn op zodanige wijze te worden aangepast, dat alle bestuursorganen onder verrekening van gemaakte kosten particularieren op maat kunnen bedienen. Voor de goede orde wordt er op gewezen dat het begrip "gemaakte kosten voor maatwerk" goed moet worden afgebakend.

12 Landelijke voorziening is geen basisregistratie.

Een landelijke voorziening is een complete en actuele kopie van een basisregistratie (authentiek deel). Gegevens in de landelijke voorziening kunnen alleen worden opgevoerd, gewijzigd of afgevoerd aan de hand van mutaties die uit de desbetreffende basisregistratie worden aangeleverd. De bronhouders kan te allen tijde (tegen aanmaakkosten) beschikken over een kopie van zijn gegevens in de landelijke voorziening voor eigen doeleinden (bijvoorbeeld herstelacties).

13 Landelijke voorziening kent eigen financieel regiem

De financiering van landelijke voorzieningen moet administratief-organisatorisch neutraal zijn geregeld; los van de financiering van eigen taken van het bestuursorgaan dat belast is met het voeren van een landelijke voorziening. De registratiehouder moet zorgdragen voor een onafhankelijk financieel regiem oer landelijke voorziening.

14 Relaties tussen gemeentelijke basisregistraties

De relatie tussen gemeentelijke basisregistraties worden door gemeenten in hun werkprocessen gelegd. Dat wordt door gemeenten noodzakelijk gevonden voor het optimaal functioneren van de gemeentelijke informatiehuishouding. Gemeenten zullen deze koppelingen beschikbaar stellen voor gebruik door andere bestuursorganen (eenmalig koppelen en meervoudig gebruiken).

1705201000214



5 Slot

In dit document is het stelsel van basisregistraties op hoofdlijnen geschetst. Bij het opstellen van dit document is gebruik gemaakt van informele notities, documenten, aannames, afspraken, presentaties, visies enz. die over het stelsel en aanverwante zaken zijn verschenen. Deze zaken leverde een incompleet beeld van het stelsel op. Alle 'witte vlekken' in dit beeld zijn vervolgens door ons ingevuld om er een geheel van te maken. De vraag is nu wat gemeenten van dit samengestelde geheel vinden. Opmerkingen en suggesties ter verbetering van het 'stelselbeeld' zijn welkom.

Bij het samenstellen van dit document is tevens geïnventariseerd wat belangrijke aandachtspunten zijn voor de VNG. Deze zijn niet alleen in de tekst aangegeven, maar ook in hoofdstuk 4, met een beknopte beschrijving, samengebracht. De VNG heeft zich voorgenomen deze punten interbestuurlijk aan de orde te stellen. Dit document beschrijft weliswaar de 'informele stand van zaken', maar het is toch bedoeld als een 'levend document'. Dat wordt bereikt door enerzijds aanvullingen op dit document uit te brengen met uitleg over en uitwerking van stelselonderdelen en anderzijds door bijstelling van dit document als gevolg van ontwikkelingen en nieuwe inzichten. (Bijgestelde versies van dit startdocument zullen van een versiedatum worden voorzien). Het NUP zal bij het opstellen van aanvullingen (uitleg, uitwerking of bijstelling) uitgangspunt zijn.

Het uitbrengen van de volgende aanvullingen worden overwogen:

- opnemen van CBS-gegevens in de BAG als niet-authentieke basisgegevens;
- koppelingen tussen gemeentelijke basisregistraties;
- rechtstreeks afnemen aan de bron (via opnemen van unieke identificaties);
- positie van het DIV in relatie tot de gemeentelijke basisregistraties met bijbehorende bron-documentenregisters;
- de AQ (inbedding en borging) betreffende gemeentelijke basisregistraties;
- de relatie tussen administratieve en geometrische gegevens;
- het verplicht gebruik van basisregistraties en van de koppelingen in de gemeentelijke organisatie.

De eerste aanvulling zal spoedig na het uitbrengen van dit startdocument verschijnen.

170521000215

