

Vergaderjaar 2011–2012

33 219

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	blz.
I. Algemeen	4
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel	4
1.2 De inhoud van het wetsvoorstel	5
1.3 Opbouw van de memorie van toelichting	8
2 Nieuwe eisen, nieuwe mogelijkheden: de nieuwe basisregistratie personen	8
2.1 Algemeen	8
2.2 De modernisering van de basisregistratie	9
2.2.1 Inleiding	9
2.2.2 De gemeentelijke voorziening	10
2.2.3 De centrale voorzieningen	11
2.2.4 Het nieuwe gegevensmodel	11
2.3 De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen	12
2.3.1 Inleiding	12
2.3.2 Redenen voor een centrale registratie van niet-ingezetenen	13
2.3.3 Uitgangspunten voor de verwerking van gegevens over niet-ingezetenen	17
2.4 De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie	19
2.4.1 Inleiding	19
2.4.2 Het nieuwe evaluatie-instrument	20
2.4.3 De bestuurlijke boete	21
2.4.4 De kwaliteit van de gegevens over niet-ingezetenen	23

2.5	De verbetering van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten	24
2.5.1	Inleiding	24
2.5.2	Bijhouding en verstrekking van gegevens	25
2.5.3	De vermindering van administratieve lasten	26
2.6	De invoering van de basisregistratie	27
3	Algemene bepalingen over de basisregistratie	29
3.1	Algemeen	29
3.2	Verplicht gebruik	32
3.3	Inrichting, werking en beveiliging	32
3.4	Kosten in verband met de uitvoering van deze wet	34
3.5	Overleg	35
4	De bijhouding van de basisregistratie	35
4.1	Inleiding	35
4.2	De inschrijving	36
4.3	De opneming van persoonsgegevens	37
4.4	De verplichtingen van overheidsorganen	39
4.5	De verplichtingen van de burger	41
4.6	De rechten van de burger	44
4.7	Afwijkende bepalingen ten aanzien van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen	45
5	De verstrekking van gegevens uit de basisregistratie	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Verstrekking aan overheidsorganen en derden	52
5.2.1	Verstrekking door de minister	53
5.2.2	Verstrekking door de colleges van burgemeester en wethouders	55
5.2.3	Verstrekking door het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente	56
5.2.4	Overige bepalingen	57
5.3	De rechten van de burger	59
6	Toezicht, overgangs-, straf- en slotbepalingen	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Toezicht, onderzoek en informatieverstrekking	61
6.3	Overgangsbepalingen	62
6.4	Straf- en slotbepalingen	63
7	Privacykader	63
7.1	Inleiding	63
7.2	Toetsing van het wetsvoorstel aan de Grondwet, aan internationale verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	65
7.2.1	Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet	65
7.2.2	Artikel 8 van het EVRM	65
7.2.3	Dataproductieverdrag	70
7.2.4	Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	70
7.3	Implementatie van de Europese privacyrichtlijn	71

7.3.1	Algemeen	71
7.3.2	Definities en terminologie	71
7.3.3	Doelbinding, verenigbaarheid en toelaatbaarheid	72
7.3.4	De transparantie van de gegevensverwerking	75
7.3.5	Recht op inzage, correctie en kennisgeving van correctie van gegevens	77
7.3.6	Het recht van de burger om zich te verzetten tegen de verwerking	79
7.3.7	Beroep op de rechter en aansprakelijkheid	81
7.3.8	Beveiliging van de gegevensverwerking	82
7.3.9	Het onafhankelijke toezicht door het College bescherming persoonsgegevens	83
7.4	De betekenis van de evaluatie van de Wbp voor de basisregistratie personen	84
8.	Uitvoeringslasten en financiële gevolgen	86
8.1	Inleiding	86
8.2	De modernisering van de basisregistratie	87
8.3	De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen	87
8.4	De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie	88
8.5	De verbetering van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten	88
9	Reacties op het wetsvoorstel	88
9.1	Inleiding	88
9.2	Advies van het College bescherming persoonsgegevens	89
9.2.1	Aandacht voor het privacykader in het wetsvoorstel	89
9.2.2	De kaderstelling voor de gegevensverwerking	89
9.2.3	Nieuwe bevoegdheid CBP: verzoek tot weigering of beëindiging van de verstrekking	97
9.2.4	De grens tussen het terrein van het wetsvoorstel en de Wbp (reikwijdte van de nieuwe wet)	97
9.2.5	Het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door niet-overheidsorganen	98
9.2.6	Rechten van betrokkenen: verstrekkingsbeperking	100
9.3	Advies van het Adviescollege terugdringing administratieve lasten	102
9.4	Commentaar van de VNG en de NVVB	103
9.4.1	Wetsvoorstel in relatie tot de huidige Wet GBA	103
9.4.2	Invoeringstraject	107
9.4.3	Financiering in relatie tot het stelsel van basisregistraties	108
9.4.4	Consistentie van de BRP in het stelsel van basisregistraties	109
9.4.5	Standpunt ten aanzien van beoogde vernieuwingen	111
9.5	Internetconsultatie	114
II.	Artikelsgewijs	114

I. ALGEMEEN

1 Inleiding

Dit wetvoorstel vervangt de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en vormt het nieuwe wettelijke kader voor de basisregistratie personen. Het wetsvoorstel vormt de juridische vertaling van de nieuwe ontwikkelingen die zich op het terrein van de Nederlandse bevolkingsadministratie voordoen. De belangrijkste daarvan zijn: de technische modernisering van de basisregistratie, de uitbreiding van de basisregistratie met de opnemings van gegevens over niet-ingezetenen, de verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie en de verbetering van de dienstverlening en de vermindering van de administratieve lasten in verband met de basisregistratie. Het wetsvoorstel is ook in juridisch opzicht vernieuwend ten opzichte van zijn voorganger doordat het meer ruimte biedt om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. Dit wordt bereikt door de uitwerking van een aantal onderwerpen, zoals de technische inrichting van de basisregistratie, over te laten aan een nadere regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

1.1 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Personen die in Nederland woonachtig zijn, worden geregistreerd in de bevolkingsadministratie. Deze registratie, aangeduid als gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA), is van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. Een overheid die zijn burgers niet kent of niet weet te vinden, is immers niet in staat de taken uit te voeren die door die zelfde burgers aan haar zijn toevertrouwd. In de GBA is daarom over iedere burger een aantal basisgegevens opgenomen met betrekking tot onder andere naam, adres, woonplaats, burgerlijke staat en nationaliteit. Het gaat hier om kerngegevens die alle overheidsorganen in beginsel nodig hebben in verband met de uitvoering van hun werkzaamheden. In de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wet GBA) uit 1994 zijn de belangrijkste uitgangspunten van het huidige stelsel van bevolkingsadministratie neergelegd.

Het doel van de GBA is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger. Daarbij is het eenmalig verzamelen en opslaan van de relevante persoonsgegevens over de burger in combinatie met het meervoudig gebruik van die gegevens door de gehele overheid het uitgangspunt. Om dit laatste te bewerkstelligen is destijds in de Wet GBA aan overheidsorganen die systematisch persoonsgegevens over burgers nodig hebben (in de zin van substantiële aantallen gegevens, voor langere tijd, volgens een bepaald patroon), de verplichting opgelegd om zich aan te sluiten op het geautomatiseerde verstrekkingensysteem van de GBA.

Sinds 1994 is de wet- en regelgeving met betrekking tot de GBA verschillende keren aangepast. Dat ligt voor de hand. Een adequaat functionerende bevolkingsadministratie is per definitie geen statische aangelegenheid. Voortdurend moet worden ingespeeld op bestuurlijke, maatschappelijke, juridische en technische ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende nieuwe eisen voor een correcte registratie van persoonsgegevens door de overheid. Een belangrijke stap in deze ontwikkelingen is de aanwijzing van de GBA als basisregistratie. De basisregistratie personen maakt met andere basisregistraties, zoals voor bedrijven, gebouwen en adressen, onderdeel uit van het stelsel van basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties geeft invulling aan het uitgangspunt van eenmalige gegevensverzameling en meervoudig gebruik. In de periode

2007–2010 is de GBA binnen het stelsel ingevoerd als dé basisregistratie voor de persoonsgegevens. Dit betekent ondermeer dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun taken in beginsel verplicht gebruik moeten maken van de authentieke gegevens in de basisregistratie personen. Dit houdt in dat het bestuursorgaan de plicht heeft om te verifiëren of hij de meest actuele gegevens gebruikt en bij gerede twijfel aan de juistheid van een authentiek gegeven dit aan het voor de bijhouding verantwoordelijke college van burgemeester en wethouders terug te melden.¹

Ook het voorliggende wetsvoorstel vertaalt belangrijke vernieuwingen in regelgeving. Er is niet gekozen voor een aanpassing van de bestaande Wet GBA, maar voor het schrijven van een geheel nieuwe wet.² De reden daarvoor is gelegen in een tweetal ontwikkelingen: de technische modernisering van de GBA en de keuze om naast gegevens over de ingezetenen (kort gezegd personen die met een adres in Nederland zijn ingeschreven) straks ook gegevens bij te houden over niet-ingezetenen. Door deze ontwikkelingen evolueert de bevolkingsadministratie van een stelsel van gemeentelijke basisadministraties waarin uitsluitend gegevens over ingezetenen van gemeenten worden bijgehouden tot een basisregistratie personen met meer centrale componenten, waarin zowel ingezetenen als niet-ingezetene worden opgenomen. De daarmee gepaard gaande wijzigingen in de opzet van de bevolkingsadministratie zijn zodanig ingrijpend, dat het noodzakelijk is geoordeeld om hiervoor een nieuw wettelijk kader te scheppen. De regelgeving met betrekking tot de bevolkingsadministratie wordt daarmee weer bij de tijd gebracht, hetgeen het uiteindelijke doel is van dit wetsvoorstel.

1.2 De inhoud van het wetsvoorstel

Hoewel er in formele zin sprake is van een volledig nieuwe wettelijke regeling komt een aanzienlijk aantal bepalingen uit de huidige Wet GBA terug in dit wetsvoorstel. De indeling van dit wetsvoorstel komt in grote lijnen overeen met de bestaande wet. De belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen zijn samen te vatten in een viertal thema's.

Technische modernisering van de basisregistratie

Het thema dat als eerste genoemd dient te worden is de technische modernisering van de opzet van de basisregistratie. Zonder deze modernisering zouden een aantal andere vernieuwingen niet of minder goed mogelijk zijn. De technische modernisering van de bevolkingsadministratie betekent de invoering van een nieuw stelsel waarin behalve gemeentelijke voorzieningen ook centrale voorzieningen bestaan. Deze centrale voorzieningen zijn enerzijds bedoeld om de gemeenten beter te ondersteunen in de uitvoering van hun taken in verband met de bijhouding van persoonsgegevens in de basisregistratie. Anderzijds beogen deze voorzieningen een efficiëntere en snellere manier van verstrekking van gegevens aan overheidsinstanties en andere gebruikers te waarborgen. Wat exact tot de gemeentelijke dan wel de centrale voorzieningen moet worden gerekend, kan in technische zin op verschillende manieren worden ingevuld. Het wetsvoorstel geeft hierin een grote vrijheid doordat de daarop betrekking hebbende bepalingen zoveel mogelijk techniekonafhankelijk zijn geformuleerd. Het wetsvoorstel beperkt zich tot het duidelijk formuleren van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsorganen. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening ten behoeve van het bijhouden van persoonsgegevens over de ingezetenen van zijn gemeente. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen. Daartoe behoren in ieder geval de gegevensverzameling met de persoonslijsten van alle in de

¹ Nadere informatie over de wetswijziging en de positie van de basisregistratie personen binnen het stelsel van basisregistraties is te vinden in Kamerstukken II, 2005/06, 30 514, nr. 3. Voor stand van zaken van het stelsel van basisregistraties wordt verwezen naar Kamerstukken II, 2009/10, 29 362, nr. 176.

² Het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zal vervangen worden door één nieuwe algemene maatregel van bestuur.

basisregistratie opgenomen personen, de voorziening waaruit de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan de daartoe gerechtigde overheidsorganen en derden plaatsvindt, de voorziening waarmee de bestuursorganen die van de basisregistratie gebruikmaken een zogenaamde terugmelding kunnen doen, indien de gegevens waarover zij beschikken afwijken van de gegevens die over de betrokkene in de basisadministratie zijn opgenomen, en de voorzieningen nodig voor de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen.

De aanwezigheid van centrale voorzieningen, in combinatie met nieuwe functionaliteiten, biedt de nodige voordelen. Zo worden overheidsorganen en andere gebruikers van de basisregistratie door de snelle online toegankelijkheid van de opgeslagen gegevens in staat gesteld om hun werkprocessen anders in te richten en kunnen zij bijvoorbeeld al in het rechtstreekse contact met de burger aan de frontoffice beschikken over de actuele persoonsgegevens van betrokkene. Deze online toegang tot de centraal opgeslagen gegevens over alle ingeschreven personen geldt ook voor gemeenten. Hierdoor ontstaan ook nieuwe mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening door gemeenten. Daarnaast kan door de centrale opslag van de persoonsgegevens en het centrale systeem van terugmelding beter inzicht worden verkregen in de kwaliteit van de opgeslagen gegevens. Tevens ontstaan daardoor meer mogelijkheden om inconsistenties te voorkomen. Daarvan is sprake indien over dezelfde persoon verschillende gegevens worden opgeslagen, bijvoorbeeld een andere schrijfwijze van de naam op de persoonslijst van de betrokkene zelf dan op de persoonslijst van diens echtgenote.

Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

Het tweede thema betreft de uitbreiding van de populatie over wie gegevens worden vastgelegd. De GBA beperkt zich in beginsel tot registratie van de gegevens over burgers die bestendig in Nederland verblijven en een adres hebben in een gemeente (de zogenaamde ingezetenen). Straks zullen echter ook bepaalde gegevens worden bijgehouden over personen die niet als ingezetene in Nederland verblijven.¹ Het gaat dan om personen ten aanzien van wie basisgegevens worden bijgehouden ten behoeve van een goede en efficiënte uitvoering van overheidstaken. Zij worden kortweg aangeduid als niet-ingezetenen. De regels met betrekking tot de verstrekking van gegevens over ingezetenen en niet-ingezetenen uit de basisregistratie zijn in beginsel gelijk. De verschillen in behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen in de basisregistratie personen betreffen in hoofdzaak de bijhouding van gegevens en het feit dat over niet-ingezetenen een beperkter aantal gegevens wordt bijgehouden dan over ingezetenen. Voor de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen is niet het college van burgmeester en wethouders van een gemeente, maar de minister verantwoordelijk. In het licht van het feit dat nu ook gegevens bijgehouden gaan worden over andere personen dan burgers die ingezetene zijn van een gemeente, ligt het niet voor de hand om te blijven spreken over een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. In het wetsvoorstel wordt daarom de nieuwe term basisregistratie personen gehanteerd die zowel de registratie van gegevens over ingezetenen als over niet-ingezetenen omvat.

Verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie

Het derde thema heeft betrekking op de kwaliteit van de basisregistratie. Het wetsvoorstel bevat een aantal nieuwe maatregelen die tot doel hebben de kwaliteit van de geregistreerde gegevens verder te verbeteren. Het bewaken van de kwaliteit van de gegevens heeft altijd al de nodige aandacht gehad. In de loop van de jaren zijn onder het wettelijke regime van de GBA al maatregelen getroffen om die kwaliteit waar mogelijk op

¹ Een deel van de gegevens over personen die aanvankelijk als ingezetene waren ingeschreven, maar door hun vertrek uit Nederland niet-ingezetene zijn geworden, zal in tegenstelling tot nu ook worden bijgehouden.

een nog hoger plan te brengen, zoals de invoering van een driejaarlijkse audit bij gemeenten. Het gaat hier echter om een continu proces. Zo worden als gevolg van de invoering van het stelsel van basisregistraties hoge eisen gesteld aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie personen opgeslagen gegevens. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel de driejaarlijkse audit bij de gemeenten vervangen door een nieuw instrumentarium, waarbij sprake is van een voortdurende evaluatie van de kwaliteit van de gegevens. Er zal minder nadruk worden gelegd op een formele controle van de uitvoering door de gemeenten. De focus komt te liggen op mechanismen die er voor moeten zorgen dat gemeenten in staat worden gesteld en ook worden gestimuleerd om te komen tot betere inhoudelijke resultaten in de uitvoering van de regels. Met gebruikmaking van de nieuwe technische mogelijkheden van de basisregistratie personen, zoals controles op de consistentie en integriteit van de centraal opgeslagen gegevens en op de terugmelding van afwijkende gegevens door overheidsorganen en derden aan de gemeenten, zal voortdurend worden bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie vermelde gegevens. In aanvulling daarop worden de colleges van burgemeester en wethouders wettelijk verplicht zelfevaluaties uit te voeren naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de gemeentelijke voorziening, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerkingen in de basisregistratie, voor zover de verantwoordelijkheid daarvoor bij hen berust. Naast de maatregelen die gericht zijn op de gemeenten als uitvoerders van de wet, wordt ook ingezet op een betere handhaving van de wettelijke verplichtingen die aan burgers zijn opgelegd. In het bijzonder dient in dit verband de verplichting van de burger te worden genoemd om op verzoek de informatie te verstrekken die noodzakelijk is in verband met een goede bijhouding van de gegevens over hem in de basisregistratie. Met het oog op de nakoming van deze verplichting wordt voorgesteld de gemeenten de mogelijkheid te geven om in voorkomende gevallen een bestuurlijke boete op te leggen.

Verbetering van de dienstverlening en vermindering van administratieve lasten

Het vierde en laatste thema is de uitbreiding van de mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening en in samenhang daarmee het verminderen van administratieve lasten. Het wetsvoorstel verruimt de bevoegdheden van de colleges van burgemeester en wethouders om gegevens te verstrekken uit de basisregistratie personen. Zij zullen straks, in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, niet alleen gegevens kunnen verstrekken over de ingezetenen van de eigen gemeente, maar ook over ingezetenen van een andere gemeente en zelfs over de niet-ingezetenen die in de basisregistratie personen zijn opgenomen. Deze plaatsonafhankelijke verstrekking van persoonsgegevens levert belangrijke voordelen op voor de dienstverlening. Zo moeten overheidsorganen en derden (hierna: gebruikers) die de voor hun taak noodzakelijke gegevens niet via een aansluiting op het GBA-netwerk kunnen ontvangen, zich nu wenden tot het loket van de gemeente waar de gegevens over de persoon van wie zij de gegevens nodig hebben, worden bijgehouden. Ook de burger zelf die bijvoorbeeld de hem betreffende persoonsgegevens wenst in te zien, die wil weten aan wie in de afgelopen tijd gegevens over hem zijn verstrekt of die vraagt om een uittreksel uit de basisregistratie, kan zijn verzoek nu uitsluitend richten tot de gemeente waar hij als ingezetene is ingeschreven. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de gebruiker of de burger daarvoor in het vervolg bij iedere gemeente terecht kan, waardoor een vermindering van administratieve lasten optreedt. Zoals hiervoor bij de behandeling van het eerste thema is aangegeven, speelt de technische modernisering van de GBA hierbij een belangrijke ondersteunende rol.

1.3 Opbouw van de memorie van toelichting

In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen die hebben geleid tot het huidige wetsvoorstel. Na een korte inleiding komen de hiervoor genoemde vier thema's, waarin deze ontwikkelingen zijn samengevat, uitgebreider aan de orde. Daarna wordt, in de hoofdstukken 3 tot en met 6, op hoofdlijnen een overzicht gegeven van het wetsvoorstel. Hierbij wordt de volgorde van het wetsvoorstel aangehouden. Dit betekent dat in hoofdstuk 3 de algemene bepalingen worden toegelicht met betrekking tot het doel en de opzet van de basisregistratie personen. Hoofdstuk 4 behandelt de wijze waarop de bijhouding van de gegevens in de basisregistratie personen plaatsvindt. In hoofdstuk 5 wordt de systematiek van de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen uiteengezet. Hoofdstuk 6 geeft een toelichting op de regeling van het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens, de zelfevaluaties door de gemeenten waar het betreft de verwerking van de gegevens waarvoor zij verantwoordelijk zijn, de overgangsbepalingen in verband met de vervanging van het GBA-stelsel door de nieuwe basisregistratie personen en de straf- en slotbepalingen. Hoofdstuk 7 gaat in op het privacykader van de basisregistratie personen. De verwerking van gegevens van burgers in de basisregistratie betekent in beginsel immers een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. In dit hoofdstuk wordt toegelicht dat deze inmenging gerechtvaardigd is in het licht van de algemene beginselen betreffende het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in internationale verdragen en daarop gebaseerde jurisprudentie. Voorts wordt ingegaan op de wijze waarop de Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281; hierna: Europese privacyrichtlijn) in het wetsvoorstel is geïmplementeerd. Hoofdstuk 8 besteedt aandacht aan de vermindering van de uitvoeringslasten en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 gereageerd op de adviezen van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), op het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en op de internetconsultatie naar aanleiding van een eerder concept van het wetsvoorstel.

2 Nieuwe eisen, nieuwe mogelijkheden: vernieuwing van de basisregistratie personen

2.1 Algemeen

Aan de basis van de beleidsontwikkeling op het terrein van de basisregistratie ligt de technische modernisering van de GBA. Die maakt het mogelijk om de opzet en de functionaliteiten van het bestaande stelsel zodanig te wijzigen en uit te breiden, dat het kan voldoen aan nieuwe eisen, zoals de registratie van niet-ingezetenen, het structureel ondersteunen van de kwaliteitsbewaking van de gegevens en de uitbreiding van de dienstverlening van de overheid ten behoeve van de burgers. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de hiervoor genoemde vier thema's uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen en de beleidsmatige uitgangspunten die hebben geleid tot dit wetsvoorstel.

2.2 Modernisering van de basisregistratie

2.2.1 Inleiding

Reeds korte tijd na de invoering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens werd onderkend dat de snel voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), het streven naar een efficiëntere, effectievere en meer dienstverlenende overheid en nieuwe wensen van gebruikers en ingeschrevenen om de toegang te krijgen tot de in de GBA opgeslagen gegevens, aanpassingen onvermijdelijk maakten. Dit heeft geleid tot het opzetten van een programma bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de GBA in technische zin te moderniseren. Het gaat hier om een veelomvattend programma, waaruit ook bijdragen worden geleverd aan andere nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de overheidsinformatievoorziening, zoals de invoering van het stelsel van basisregistraties.¹ De modernisering van de GBA is een omvangrijk proces gebleken, dat nog steeds doorgaat. Dat is begrijpelijk wanneer men bedenkt dat het als informatiesysteem met basisgegevens over personen voor de gehele publieke en het grootste deel van de semipublieke sector moet fungeren en er veel betrokken partijen zijn die ieder hun eigen wensen en belangen hebben. De modernisering heeft in de afgelopen jaren belangrijke technische verbeteringen opgeleverd en is mede aanleiding om ook de wetgeving met betrekking tot de basisregistratie te moderniseren. Dat gebeurt in de vorm van dit wetsvoorstel.

De gewijzigde opzet van de basisregistratie personen is nauw verbonden met de in gang gezette technische modernisering van de GBA. Dankzij de invoering van nieuwe, geavanceerde technische functionaliteiten in het bestaande systeem zijn de voorwaarden geschapen om een aantal noodzakelijke verbeteringen aan te brengen en nieuwe beleidsvoornemens op het terrein van de basisregistratie persoonsgegevens te realiseren. Nieuwe ontwikkelingen, of het nu gaat om uitbreiding van gegevens dan wel om nieuwe functies, kunnen eenvoudiger, sneller en tegen aanmerkelijk minder kosten in het systeem worden gerealiseerd. Daarbij worden de principes en beleidsrichtlijnen van de elektronische overheid (inclusief open standaarden en open source) toegepast. Dat heeft ook zijn weerslag op de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen met betrekking tot de technische aspecten van de basisregistratie personen. Het aantal artikelen dat gewijd is aan de technische en administratieve inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie is aanzienlijk teruggebracht. Door deze materie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen, is ruimte ontstaan voor verdere ontwikkeling van de basisregistratie personen, zonder hiervoor telkens de wet te hoeven aanpassen.

De nieuwe architectuur van de basisregistratie kenmerkt zich door de aanwezigheid van gemeentelijke voorzieningen en centrale voorzieningen. Deze voorzieningen kennen ieder hun specifieke functionaliteiten op het terrein van bijhouding, verstrekking en controle van de daarin opgenomen gegevens. Er vindt uitwisseling plaats van gegevens tussen de centrale voorzieningen en de gemeentelijke voorzieningen, in ieder geval waar het gaat om de activiteiten die gericht zijn op de bijhouding van gegevens (waaronder ook de terugmelding van afwijkende gegevens door bestuursorganen). Op het niveau van de wet worden overigens geen specifieke regels gesteld omtrent de exacte inhoud van de gemeentelijke voorziening of van de centrale voorzieningen, noch over de uitwisseling van gegevens tussen die voorzieningen. Dat gebeurt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt bereikt dat op flexibele wijze kan worden ingespeeld op nieuwe technische ontwikkelingen, zodat

¹ Nadere informatie over het programma modernisering GBA is te vinden in de Kamerstukken II, 27 859.

architectuurkeuzes niet op voorhand worden belemmerd door een te rigide wettelijk kader. Bovendien zullen de nodige regels worden gesteld met betrekking tot de technische en administratieve inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie. Deze regels zullen zowel de gemeentelijke voorziening als de centrale voorziening omvatten. Dit neemt niet weg dat de wet volstrekt helder is over de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsorganen die betrokken zijn de basisregistratie personen. Dat is niet alleen van belang voor de transparantie van de gegevensverwerkingen, maar ook voor de rechtsbescherming van de ingeschrevenen die moeten weten waar zij bezwaar kunnen maken indien zij het met de verwerking van gegevens over hun persoon niet eens zijn.

Ook wat betreft de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen (waaronder de gemeenten zelf) en derden laat de wet, in tegenstelling tot de Wet GBA, veel ruimte om te kiezen voor verschillende technische oplossingen. In de desbetreffende wettelijke bepalingen wordt uitsluitend gesproken over verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen. Dit biedt de mogelijkheid om verstrekking van gegevens zowel uit de centrale voorzieningen als uit de gemeentelijke voorziening te laten plaatsvinden. Daarbij kunnen gegevens ook online geraadpleegd worden.

Voorts omvat de modernisering van de basisregistratie een wijziging van het gegevensmodel, waardoor een logischer ordening van de gegevens wordt gerealiseerd die naadloos aansluit op de nieuwe structuur van de basisregistratie. Het nieuwe gegevensmodel houdt onder andere rekening met de nieuwe mogelijkheden die als gevolg van de invoering van de centrale voorzieningen ontstaan. Zo is het bijvoorbeeld niet meer nodig dat verschillende gegevens over een persoon die aan een ingezetene is gerelateerd, zoals een ouder of een kind die zelf ook al in de basisregistratie zijn opgenomen, nog eens worden vermeld bij de gegevens van de desbetreffende ingezetene. Hoewel deze gegevens, evenals voorheen, in juridische zin onderdeel uitmaken van de persoonslijst van de ingezetene, is het niet langer nodig om ze in technische zin dubbel te registreren. Volstaan kan worden met een verwijzing, door middel van het daartoe aangewezen nummer, naar de gegevens van de gerelateerde die elders in de landelijke gegevensverzameling zijn opgeslagen.

2.2.2 De gemeentelijke voorziening

De gegevens over een ingezetene worden, evenals voorheen, bijgehouden door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar deze zijn adres heeft. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de bijhouding van de gegevens zo dicht mogelijk bij de bron, te weten de ingezetene, plaatsvindt. De gemeente blijft daarvoor de meest aangewezen bestuurslaag. De bijhouding gebeurt met gebruikmaking van een zogenaamde gemeentelijke voorziening, waarvoor het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is. Zoals in paragraaf 2.2.1 is vermeld, laat de wet zich niet uit over de exacte inhoud van de gemeentelijke voorziening. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal echter de functionele inhoud van de voorzieningen van de basisregistratie personen, onder andere voor het proces van bijhouding van gegevens, worden voorgeschreven en waar nodig ter beschikking worden gesteld. Dit komt de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie ten goede omdat daarmee uniformiteit in de bijhouding kan worden geborgd en wijzigingen in de regelgeving snel in de systemen kunnen worden gerealiseerd. Voor de ondersteuning van gemeentelijke werkprocessen kunnen gemeenten aanvullende modules ontwikkelen waarmee ze kunnen aansluiten op de voorzieningen van de basisregistratie personen kunnen communiceren.

2.2.3 De centrale voorzieningen

De minister is verantwoordelijk voor het in stand houden van de centrale voorzieningen. Hoewel ook voor de centrale voorzieningen geldt dat de wet zich niet uitlaat over de exacte inhoud van deze voorzieningen, die evenals bij de gemeentelijke voorzieningen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald, kan al wel een beeld worden geschetst van de voornemens die met betrekking tot de inrichting van de centrale voorzieningen bestaan.

In de eerste plaats zal de gegevensverzameling met de persoonslijsten van alle in de basisregistratie ingeschreven personen, zowel de ingezetenen als de niet-ingezetenen, deel uitmaken van de centrale voorzieningen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar een persoon als ingezetene is ingeschreven, blijft echter verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over deze ingezetenen. Voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen wordt de minister verantwoordelijk. De inschrijving van een deel van de niet-ingezetenen zal plaatsvinden door tussenkomst van zogenaamde inschrijfvoorzieningen. Hoewel deze voorzieningen zullen worden ondergebracht bij een nader te bepalen aantal gemeenten, functioneren zij onder de verantwoordelijkheid van de minister en dienen te worden gerekend tot de centrale voorzieningen.

De centrale voorzieningen zullen voorts de technische mogelijkheid bieden om vanuit één punt gegevens te verstrekken uit de basisregistratie personen. Onder de Wet GBA werden alle verstrekkingen in technische zin aanvankelijk vanuit de afzonderlijke gemeentelijke systemen gedaan. Dit gold ook voor de zogenaamde systematische verstrekkingen aan landelijke afnemers en zogenaamde bijzondere derden die gebaseerd zijn op een besluit van de minister (autorisatiebesluit). Om dit laatste mogelijk te maken moesten de gemeenten regelmatig door de minister toegestuurde autorisatietabelregels in hun software implementeren. Deze vrij omslachtige, tijdrovende en inefficiënte methode is niet meer nodig als gevolg van de invoering van de zogenaamde verstrekkingenvoorziening. In deze centrale voorziening hoeven de autorisatiebesluiten nog slechts eenmalig te worden geïmplementeerd en kan verstrekking van gegevens vanuit één punt plaatsvinden. De verstrekkingenvoorziening, die onder de werking van de Wet GBA beheersmatig al is ondergebracht bij de minister, wordt een onderdeel van de centrale voorzieningen op grond van dit wetsvoorstel.

Ten slotte zal ook de zogenaamde terugmeldvoorziening deel uitmaken van de centrale voorzieningen. Met behulp van deze voorziening kan een bestuursorgaan dat gerede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisregistratie, hiervan op geautomatiseerde wijze mededeling doen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokken persoon als ingezetene is ingeschreven. Het desbetreffende college onderzoekt de terugmelding en verwerkt die zo nodig in de persoonslijst van de betrokkene. De terugmeldplicht geldt uitsluitend met betrekking tot ingezetenen. De terugmeldvoorziening van de basisregistratie personen werkt overigens samen met de generieke terugmeldfaciliteit¹ van het stelsel van basisregistraties.

¹ De generieke terugmeldfaciliteit is een voorziening waarmee beoogd wordt dat afnemers van alle basisregistraties in de toekomst hun terugmeldingen kunnen doen. Een gebruiker hoeft dan slechts op één terugmeldfaciliteit aan te sluiten in plaats van op meerdere terugmeldvoorzieningen.

2.2.4 Het nieuwe gegevensmodel

Het sluitstuk van de modernisering is de invoering van een nieuw gegevensmodel, waarin de persoonsgegevens op een meer logische wijze zijn gestructureerd. De bijhouding van de gegevens wordt hierdoor

eenvoudiger en er is minder kans op interpretatieverschillen tussen de verschillende instanties die met de bijhouding zijn belast. Een voorbeeld daarvan is de systematiek met betrekking tot de verwerking van gegevens over personen die gerelateerd zijn aan een ingeschrevene (zoals diens ouders of kinderen). Zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 is aangegeven worden de gegevens van de gerelateerde in technische zin niet meer dubbel geregistreerd (zowel bij de ingeschrevene als de gerelateerde zelf), maar wordt met behulp van een nummer (in het algemeen het burgerservicenummer) een link gelegd naar de gegevens van de gerelateerde persoon in de centrale gegevensverzameling. Dit draagt bij aan de consistentie in de gegevens die over een gerelateerde persoon zijn opgeslagen, omdat zij nog slechts op één plaats worden geregistreerd in de basisregistratie. Daarnaast worden in het geval van verstrekking van gegevens over een ingeschrevene, waarbij ook gegevens van een aan hem gerelateerde persoon van belang zijn, die gegevens rechtstreeks ontleend aan de persoonslijst van de desbetreffende gerelateerde. Hierdoor wordt gewaarborgd dat altijd de actuele gegevens van de gerelateerde worden verstrekt.

Voorts maakt de nieuwe opzet van het gegevensmodel het mogelijk om in veel gevallen zonder ingrijpende wijzigingen in het ontwerp, en daardoor goedkoper, de gegevensset aan te passen. Zo heeft destijds bijvoorbeeld de invoering in het burgerlijk wetboek van de mogelijkheid tot het sluiten van een huwelijk c.q. het aangaan van een geregistreerd partnerschap tussen personen van gelijk geslacht, geleid tot ingrijpende en kostbare wijzigingen in het Logisch Ontwerp van de GBA. In het nieuwe gegevensmodel zouden deze aanpassingen beperkter van omvang zijn geweest.

2.3 Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

2.3.1 Inleiding

Het idee om gegevens over niet-ingezetenen vast te leggen in een centrale registratie is niet nieuw. De eerste gedachtevorming hierover vond plaats in het kader van de beleidsontwikkeling rond het burgerservicenummer. Sindsdien is in verscheidene voortgangsrapportages over de elektronische overheid aandacht besteed aan de vorming van een registratie van niet-ingezetenen. Het voornemen om gegevens over niet-ingezetenen samen te voegen met gegevens over ingezetenen in een nieuw te vormen basisregistratie personen, werd verwoord in de brief van 27 januari 2009 over de dienstverlening van de overheid en het terugdringen van regeldruk.¹ In de brief van 9 maart 2009 werd de relatie gelegd met het programma modernisering gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.²

Alvorens nader in te gaan op de achtergronden en uitwerking van de registratie van niet-ingezetenen in de basisregistratie personen, is het zinvol om de categorie personen om wie het gaat nader te omschrijven. Het wetsvoorstel kent in tegenstelling tot de ingezetene geen definitie van de niet-ingezetene. In beginsel komt namelijk iedere persoon die geen ingezetene is van Nederland in aanmerking voor de kwalificatie niet-ingezetene. Het wetsvoorstel kadert de groep van niet-ingezetenen echter in door te bepalen dat de basisregistratie slechts persoonsgegevens bevat over andere personen dan ingezetenen voor zover deze wet daarin voorziet. Dit betekent dat uit de samenhangende wettelijke bepalingen kan worden afgeleid wie niet-ingezetene is in de zin van deze wet. Enerzijds gaat het om personen die aanvankelijk als ingezetene in de basisregistratie zijn ingeschreven, maar inmiddels zijn geëmigreerd of overleden. Deze personen blijven als niet-ingezetene ingeschreven in de basisregistratie. Anderzijds is er de nieuwe categorie personen die vanaf

¹ Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 149.

² Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 17.

het begin als niet-ingezetene in de basisregistratie personen worden ingeschreven. In dit deel van de toelichting zal met name aandacht worden besteed aan de personen die zijn geëmigreerd en de nieuwe categorie personen, over wie gegevens worden bijgehouden als niet-ingezetenen.

Zoals vermeld in paragraaf 2.2.3 worden de persoonslijsten van niet-ingezetenen bijgehouden onder verantwoordelijkheid van de minister.¹ Aanlevering van gegevens over een niet-ingezetene kan plaatsvinden vanuit een zogenaamde inschrijfvoorziening, waar een persoon zich heeft aangemeld om als niet-ingezetene te worden ingeschreven. Deze inschrijfvoorzieningen worden door de minister in stand gehouden, met als belangrijkste taak het inschrijven op eigen verzoek van personen die in aanmerking komen om als niet-ingezetene in de basisregistratie personen te worden opgenomen. Gegevens over een niet-ingezetene kunnen ook worden aangeleverd door een aangewezen bestuursorgaan. Een aangewezen bestuursorgaan is een bestuursorgaan dat op grond van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen in verband met de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen. Een aangewezen bestuursorgaan is bevoegd de minister te verzoeken om in de basisregistratie gegevens op te nemen betreffende personen die in het buitenland hun vaste woonplaats hebben en over wie het bestuursorgaan in verband met de uitoefening van zijn taak zelf al gegevens verwerkt. Voorbeelden van bestuursorganen die voor aanwijzing in aanmerking komen zijn de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank.

De voordelen van een centrale registratie van algemene gegevens over niet-ingezetenen zijn onmiskenbaar. Niet alleen wordt de afstemming tussen de bestaande sectorale registraties van niet-ingezetenen daardoor verbeterd, maar ook kunnen de gegevens over niet-ingezetenen uit een centrale registratie eenvoudiger dan voorheen worden verstrekt aan de verschillende overheidsorganen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken. Ook het samenbrengen van de gegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen in een gezamenlijke gegevensverzameling biedt de nodige voordelen. Er kan, met name door het gezamenlijke gebruik van een aantal technische voorzieningen voor de opslag en verstrekking van gegevens, synergie worden bereikt. Overigens blijven er tussen ingezetenen en niet-ingezetenen ook duidelijke verschillen bestaan, in het bijzonder ten aanzien van de bijhouding van gegevens.

De uitgangspunten van de registratie van niet-ingezetenen zijn op beknopte wijze al uiteengezet in de zogenaamde startbrief van 2 juli 2009.² Hierna zal daarop uitvoeriger worden ingegaan.

2.3.2 Redenen voor een centrale registratie van niet-ingezetenen

Algemeen

In het kader van de uitvoering van hun taak leggen verschillende Nederlandse bestuursorganen gegevens vast over niet-ingezetenen, bijvoorbeeld grensarbeiders. De Belastingdienst registreert gegevens over een grensarbeider in verband met de toekenning van een sofinummer en de loonheffing. In verband met mogelijke aanspraken van een grensarbeider op een uitkering op grond van de Algemene ouderdomswet, legt de Sociale verzekeringsbank eveneens gegevens over deze persoon vast. In verband met mogelijke aanspraken van dezelfde grensarbeider op een arbeidsongeschiktheidsuitkering worden over hem ook door het UWV gegevens vastgelegd. De grensarbeider heeft dus contact met meer dan één bestuursorgaan en zijn gegevens worden in even zovele registraties opgenomen. Ook iemand die emigreert, later aanspraak maakt op een

¹ Zie voor de uitzonderingen op deze hoofdregel de toelichting op de artikelen 1.4 en 2.1.

² Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 26.

uitkering op grond van de AOW en een paspoort aanvraagt bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land waar hij verblijft, heeft met meerdere bestuursorganen contact. Daarbij worden de door hem verstrekte gegevens telkens opnieuw vastgelegd in de verschillende betrokken overheidsregistraties.

De wijze waarop de informatie wordt vergaard hangt af van de concrete taak en van de manier waarop de uitvoering van deze taak is vormgegeven door het betreffende bestuursorgaan.¹ Ondanks het bestaan van verschillen kan er een algemene lijn in deze informatievergaring worden onderkend. Het bestuursorgaan legt op een gegeven moment gegevens over een persoon voor de eerste keer vast (inschrijven), brengt wijzigingen in de gegevens over die persoon aan (actualiseren) en voert controles uit om de kwaliteit van de gegevens op het gewenste niveau te krijgen. Al deze handelingen kan het bestuursorgaan geheel zelf doen. Denkbaar is echter ook dat het bestuursorgaan gebruik maakt van informatie die al beschikbaar is. Voor personen die zijn ingeschreven in de huidige GBA gebeurt dit al en kunnen overheidsorganen voor de basisgegevens van een persoon zoals de naam, geboortedatum, geslacht en nationaliteit terugvallen op de gegevens die gemeenten in deze basisadministratie bijhouden. Er bestaat op dit moment echter geen vergelijkbare basisadministratie met gegevens over niet-ingezetenen.

De huidige situatie is dat de verschillende bestuursorganen ieder voor zich inschrijvingsprocedures voor niet-ingezetenen hebben opgezet. Voor fiscale doeleinden bijvoorbeeld kan een niet-ingezetene zich laten inschrijven bij een van de inschrijffvoorzieningen van de Belastingdienst. Daarvan wordt onder meer gebruik gemaakt door personen uit het buitenland die hier seizoenwerk komen doen en door grensarbeiders. De niet-ingezetene verkrijgt na inschrijving een sofinummer. Andere inschrijvingsprocedures zijn ingericht door de Sociale verzekeringsbank voor niet-ingezetenen die recht hebben op een uitkering op grond van de Algemene ouderdomswet en door het College voor Zorgverzekeringen voor verzekerden die geen ingezetene zijn en die recht hebben op vergoeding van de kosten van medische zorg die in het buitenland aan hen is verleend.

Naast inschrijvingsprocedures hebben de betreffende bestuursorganen ieder hun systemen die ervoor moeten zorgen dat zij beschikken over actuele en correcte gegevens over niet-ingezetenen. Een onderdeel daarvan vormen de verplichtingen in de (sectorale) regelgeving aan de betrokkene om wijzigingen in zijn gegevens door te geven.² Voorts zijn er inlichtingen- en opsporingsapparaten zoals sociaal attachés werkzaam bij Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland die ingezet kunnen worden om de juistheid van de gegevens te verifiëren. Evenals bij inschrijving zijn ook de procedures voor het actualiseren en controleren van de gegevens over niet-ingezetenen in hoge mate verbonden aan de taak die het betreffende bestuursorgaan uitvoert. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke apparaten die daarvoor nodig zijn.

Tot nu toe maken de verschillende bestuursorganen slechts in beperkte mate gebruik van de gegevens over niet-ingezetenen die andere bestuursorganen verzamelen. In sommige gevallen kan gebruik worden gemaakt van de gegevens in de huidige GBA over geëmigreerde personen. Deze weerspiegelen echter veelal niet de actuele situatie; zo worden adreswijzigingen in het buitenland niet geactualiseerd. Het is ook mogelijk dat de gegevens van de niet-ingezetene bij een andere uitvoeringsorganisatie zoals de Belastingdienst bekend zijn omdat deze (al dan niet recent) contact heeft gehad met de persoon in kwestie. Om gebruik te maken van de gegevens van een ander bestuursorgaan moeten de betrokken

¹ Dat is anders bij de bijhouding door gemeenten van gegevens over ingezetenen waarbij gebeurtenissen zoals geboorte, (r)emigratie en overlijden tot informatievergaring leiden.

² Zie bijvoorbeeld artikel 2 en 3 in «Controlevoorschriften AOW», Staatscourant 13 juni 2008, nr. 112 / pag. 27.

organisaties echter bilateraal de gegevensuitwisseling mogelijk maken. Er zijn immers organisatorische en technische afspraken nodig voor informatie-uitwisseling. Voorts is bilaterale afstemming inefficiënt en foutgevoelig. Dat heeft tot gevolg dat afstemming soms achterwege blijft, waardoor eenzelfde persoon verschillend geregistreerd kan staan bij verschillende bestuursorganen. En ook al is er sprake van informatie-uitwisseling tussen de bestuursorganen, dan betekent dat nog niet dat wijzigingen in de gegevens over een niet-ingezetene die beschikbaar zijn bij het ene bestuursorgaan automatisch terecht komen bij de andere bestuursorganen die ook een relatie onderhouden met de niet-ingezetene. Gevolg hiervan is dat in veel gevallen pas achteraf, bijvoorbeeld wanneer gebleken is dat de informatie over een niet-ingezetene niet meer actueel is, informatie ingewonnen wordt bij andere bestuursorganen. Omdat niet op voorhand bekend is bij welke registratie(s) de niet-ingezetene staat geregistreerd, bijvoorbeeld omdat onbekend is of het om een ingezetene dan wel een niet-ingezetene gaat, betekent het ontbreken van gegevens over niet-ingezetenen in een voor alle betrokken bestuursorganen raadpleegbare basisregistratie personen dat bestuursorganen altijd meerdere registraties moeten raadplegen.

De nadelen die voortvloeien uit het ontbreken van een centrale registratie van gegevens over niet-ingezetenen, gelden zowel voor de overheid als voor de niet-ingezetenen zelf. Extra inschrijvingen in registraties belasten niet alleen de desbetreffende bestuursorganen maar evenzeer de betrokken niet-ingezetenen. Hetzelfde geldt voor het meermaals actualiseren, controleren en verstrekken van gegevens over de niet-ingezetene. Daardoor wordt de niet-ingezetene immers vaker dan nodig is met de vraag naar zijn algemene gegevens geconfronteerd. Hij kan bijvoorbeeld niet volstaan met het eenmalig doorgeven van een verhuizing in het buitenland omdat er geen mechanismen zijn om deze verhuizing aan alle relevante bestuursorganen door te geven.

De bovengenoemde nadelen die verbonden zijn aan de registratie van de algemene gegevens van niet-ingezetenen door de verschillende bestuursorganen die ieder op zich een relatie onderhouden met de betrokken persoon, kunnen worden opgeheven door deze gegevens in een centraal bestand vast te leggen dat door de desbetreffende bestuursorganen kan worden geraadpleegd. Aangezien niet-ingezetenen op een gegeven moment ingezetenen kunnen worden of eerder ingezetene zijn geweest en veel van de betrokken bestuursorganen zowel gegevens over ingezetenen als niet-ingezetenen verwerken, is voorts besloten om de gegevens over beide categorieën personen bij te houden in één basisregistratie personen.

Alternatieven voor de opnemng van niet-ingezetenen in de basisregistratie

De opnemng van niet-ingezetenen in de basisregistratie personen, waarin ook de gegevens over ingezetenen zijn opgeslagen, verdient de voorkeur boven andere alternatieven die zijn overwogen. Zo zou het denkbaar zijn geweest de centrale registratie van niet-ingezetenen onder te brengen bij een van de bestuursorganen die al een registratie van niet-ingezetenen heeft voor de uitvoering van de eigen taken of om een geheel aparte centrale registratie op te zetten. Het gevolg daarvan zou in beide gevallen echter zijn dat er twee centrale basisregistraties met persoonsgegevens ontstaan, één voor ingezetenen en één voor niet-ingezetenen. Dat zou betekenen dat er twee informatiesystemen nodig zijn voor de opslag, actualisering en verstrekking van persoonsgegevens en dat bestuursorganen die gegevens over personen nodig hebben op twee plaatsen te rade zouden moeten gaan om te weten te komen waar zij de gegevens kunnen vinden. Voorts zou een aparte voorziening moeten worden

getroffen voor de uitwisseling van gegevens tussen beide registraties in het geval een ingezetene door emigratie niet-ingezetene wordt en andersom. Ook de betrokken persoon zou door deze opzet nadelen ondervinden omdat hij niet met één maar met twee registraties te maken kan krijgen. Dit alternatief is daardoor beduidend minder efficiënt dan de voorgestelde oplossing van een gezamenlijke basisregistratie met persoonsgegevens van zowel ingezetenen als niet-ingezetenen.

Bestendigheid van de opneming van niet-ingezetenen in de basisregistratie tegen misbruik

De basisregistratie personen vormt een schakel in verschillende ketens waarmee de overheid haar dienstverlening aan ingezetenen en niet-ingezetenen realiseert. In een onderzoek naar de potentiële risico's die de opname van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen met zich mee kan brengen, is aanbevolen nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om misbruik te maken van de voorziening. Het effect van de opname van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen op misbruik van overheidsvoorzieningen is onderzocht en er is nagegaan of nieuwe mogelijkheden tot het plegen van identiteitsfraude ontstaan.¹

Bij alle vormen van misbruik waarvan de casuïstiek werd onderzocht, blijkt dat er geen nieuwe mogelijkheden tot misbruik ontstaan. Dat heeft twee redenen. In de eerste plaats stelt de voorgestelde opname van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen voor de inschrijving eisen aan de identiteitsvaststelling van niet-ingezetenen die minimaal op hetzelfde niveau liggen als de eisen die gelden voor inschrijving in sectorale registraties van niet-ingezetenen. In de tweede plaats geven de gegevens in de basisregistratie personen over niet-ingezetenen geen recht op overheidsvoorzieningen, ze vormen slechts een hulpmiddel.

In een aantal situaties maakt de bundeling van gegevens in de basisregistratie personen het mogelijk om een poging tot misbruik te signaleren. Een voorbeeld hiervan vormt de situatie dat een persoon die niet in Nederland is ingeschreven in de basisregistratie personen zich op een bepaalde wijze voordoet bij een overheidsorgaan dat in verband met de uitvoering van zijn taak gegevens over hem nodig heeft. Indien dit overheidsorgaan een aangewezen bestuursorgaan is als bedoeld in deze wet, kan dit bestuursorgaan verzoeken om opneming van de gegevens van de betrokken persoon in de basisregistratie. Wanneer de betrokkene later in contact komt met een ander overheidsorgaan (ook al is dat geen aangewezen bestuursorgaan als bovenbedoeld) en daar opeens andere gegevens verstrekt, is er grote kans dat dit feit aan het licht komt, omdat het andere overheidsorgaan ook gebruik kan maken van de gegevens die over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen zijn opgenomen. Een ander voorbeeld vormt een poging om gebruik te maken van het persoonsnummer van een andere persoon. Doordat niet-ingezetenen die zijn opgenomen in de basisregistratie personen de beschikking hebben over een burgerservicenummer kunnen uitvoeringsorganisaties snel en effectief controleren of een opgegeven persoonsnummer is toegekend en of het is toegekend aan de niet-ingezetene. De registratie van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen maakt de controle-mogelijkheden die het burgerservicenummer biedt voor een bredere doelgroep toegankelijk. Daardoor wordt het ook lastiger voor een niet-ingezetene om gebruik te maken van het persoonsnummer van een ander, onder meer omdat een online verificatiemogelijkheid bestaat om na te gaan of een burgerservicenummer bij een bepaalde persoon hoort.

¹ Zie het onderzoeksrapport «De zwakste schakel» inzake de positieve en negatieve fraude-effecten van de RNI, december 2008, Deloitte. Dit rapport is te raadplegen op www.programmarni.nl.

2.3.3 Uitgangspunten voor de verwerking van gegevens over niet-ingezetenen

De verwerking van gegevens over niet-ingezetenen kent essentiële verschillen ten opzichte van de gegevensverwerking over ingezetenen. De regels met betrekking tot de bijhouding van gegevens over ingezetenen gaan uit van het feit dat een persoon is gevestigd op een adres in een gemeente. Door het enkele feit dat een persoon bestendig verblijf heeft in een gemeente ontstaan er relaties tussen deze persoon en Nederlandse overheidsinstanties. Doordat betrokkene een adres heeft in een gemeente, is de gemeente de voor de hand liggende bestuurslaag voor de bijhouding van de gegevens over de ingezetene. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de bijhouding en beschikt over de wettelijke middelen om de burger eventueel op te roepen en nadere inlichtingen te laten verstrekken die voor de bijhouding van de gegevens over hem van belang zijn. Het college is tevens het meest aangewezen overheidsorgaan om onderzoek te doen naar het feitelijke adres van de ingeschrevene in zijn gemeente. Voorts legt de wet aan een groot aantal overheidsorganen verplichtingen op om spontaan dan wel op verzoek gegevens te verstrekken die van belang zijn voor de bijhouding van de persoonsgegevens over een ingezetene in de basisregistratie. Daardoor is het mogelijk over ingezetenen een actuele registratie bij te houden met basisgegevens die in principe voor alle overheidsorganen relevant kunnen zijn bij de uitvoering van hun taken. Door de voortdurende actualisering voldoen die gegevens bovendien aan zodanige kwaliteitseisen dat een aantal daarvan als authentieke gegevens kunnen worden aangewezen die in beginsel verplicht gebruikt moeten worden door bestuursorganen.

Met betrekking tot de niet-ingezetenen ligt dit anders. Afgezien van de personen die eerder als ingezetene zijn ingeschreven en door emigratie of overlijden niet-ingezetene zijn geworden, is de aanleiding voor opname van gegevens over de niet-ingezetene in de basisregistratie niet gelegen in het feit dat deze zich vestigt op een adres in een gemeente. De registratie van de niet-ingezetene vloeit voort uit de aanwezigheid van een of meer specifieke relaties die al tussen de betrokken persoon en bepaalde bestuursorganen bestaan of uit het feit dat degene die een relatie met de overheid heeft maar niet bestendig in Nederland zal verblijven, zich aanmeldt voor inschrijving in de basisregistratie als niet-ingezetene. De achtergrond van de registratie is daarmee een andere dan bij ingezetenen. De aanleiding voor inschrijving van niet-ingezetenen is meer specifiek en de bijhouding van gegevens over hen is, mede door het feit dat zij doorgaans niet op een adres in Nederland zijn ingeschreven, beperkter van opzet dan bij ingezetenen het geval is. Ook zijn er ten opzichte van ingezetenen minder uitgebreide mogelijkheden voor actualisering van de opgenomen gegevens.

De gegevens over niet-ingezetenen die in de basisregistratie personen worden opgenomen zullen voor een deel afkomstig zijn van de zogenaamde aangewezen bestuursorganen die deze gegevens reeds in hun bedrijfsprocessen verwerken. Zoals vermeld in paragraaf 2.2.3 is een aangewezen bestuursorgaan een bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen in verband met de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen. Het aangewezen bestuursorgaan is bevoegd de minister te verzoeken om in de basisregistratie gegevens op te nemen betreffende niet-ingezetenen over wie het bestuursorgaan in verband met de uitoefening van zijn taak zelf al gegevens verwerkt. Het aangewezen bestuursorgaan draagt er derhalve zorg voor dat de betrokken persoon in de basisregistratie personen wordt ingeschreven en dat latere wijzigingen in diens geregistreerde gegevens aan de basisregistratie worden doorgegeven. Daarmee heeft de minister op het punt van de bijhouding een lijdelijke rol, in tegenstelling tot de colleges van burge-

meester en wethouders. Die moeten voortdurend actief de gegevens van de ingezetenen in hun gemeenten actualiseren en in voorkomende gevallen ambtshalve personen inschrijven in de basisregistratie, indien deze feitelijk op een adres in de gemeente blijken te verblijven

De inschrijving van een niet-ingezetene op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan heeft het voordeel dat zij doelmatig is. De inspanningen die nodig zijn om een niet-ingezetene in te schrijven in een overheidsregistratie van een aangewezen bestuursorgaan hoeven voor het grootste deel slechts één keer verricht te worden. Het resultaat van een inschrijving bij een aangewezen bestuursorgaan komt ter beschikking van de basisregistratie personen en van de overheidsorganen die geautoriseerd zijn om daaruit gegevens verstrekt te krijgen, waaronder andere aangewezen bestuursorganen. Ook wordt bereikt dat veranderingen in de gegevens over niet-ingezetenen in beginsel slechts één keer vastgesteld en vastgelegd hoeven te worden.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een van de beoogde aangewezen bestuursorganen is de Sociale verzekeringsbank (SVB) in haar rol als uitkeringsinstantie voor de Algemene ouderdomswet (AOW). De niet-ingezetene Aow-gerechtigde is verplicht om wijzigingen in zijn persoonlijke omstandigheden direct aan de SVB door te geven. Die plicht omvat het doorgeven van een nieuw adres in het geval van verhuizing. Zodra de SVB het nieuwe adres ontvangt en dit in haar bedrijfsprocessen heeft verwerkt, doet ze opgave daarvan aan de basisregistratie personen. Het nieuwe adres wordt dan opgenomen. Daarbij wordt de datum vermeld evenals de naam van het aangewezen bestuursorgaan – in dit geval de SVB – dat het nieuwe adres heeft doorgegeven. Overheidsorganen die het adres van deze niet-ingezetene nodig hebben en geautoriseerd zijn voor spontane gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen, krijgen automatisch een elektronische melding van het nieuwe adres van de niet-ingezetene. Deze vorm van actualiseren heeft als voordeel dat gebruik wordt gemaakt van regels en procedures die overheidsorganen al uitvoeren. De niet-ingezetene hoeft dus niet lastig te worden gevallen met een «nieuwe» overheidsinstantie die informatie van hem wil hebben en er hoeft geen nieuw overheidsapparaat te worden opgezet om de basisregistratie personen van informatie over niet-ingezetenen te voorzien.

De bundeling van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen omvat ook de vastlegging van de resultaten van controles waarmee gegevens worden geverifieerd. Wanneer een controle heeft uitgewezen dat de gegevens over de niet-ingezetene correct zijn, wordt de datum vastgelegd waarop de controle is uitgevoerd. Dat maakt het mogelijk dat de aangewezen bestuursorganen hun controles eenvoudig kunnen optimaliseren. Een aangewezen bestuursorgaan dat de gegevens van een niet-ingezetene verstrekt krijgt, kan immers voorafgaand aan een controle nagaan of recentelijk door een ander aangewezen bestuursorgaan een controle heeft plaatsgevonden. Doordat de controleresultaten worden gedeeld, is een vermindering van de intensiteit van de controles mogelijk. Bundeling van gegevens leidt voorts tot minder fouten in de gegevens en tot hogere actualiteit omdat de aangewezen bestuursorganen correcties van fouten en actuele gegevens met elkaar delen. Ze biedt extra mogelijkheden om misbruik van voorzieningen tegen te gaan omdat bestuursorganen die de gemeenschappelijke gegevens over niet-ingezetenen gebruiken, dezelfde algemene gegevens hanteren.

Gegevens over een niet-ingezetene kunnen ook in de basisadministratie personen worden opgenomen door tussenkomst van een inschrijffoorziening waar de betrokken persoon zich heeft gemeld. Inschrijffoorzie-

ningen zijn, zoals in paragraaf 2.2.3 is uiteengezet, centrale voorzieningen die door de minister in stand worden gehouden, onder andere voor het inschrijven op eigen verzoek van personen die in aanmerking komen om als niet-ingezetene in de basisregistratie personen te worden opgenomen. Zodra aangewezen bestuursorganen in het kader van de uitvoering van hun taak gegevens over de betrokken persoon gaan verwerken, zullen wijzigingen daarin door een aangewezen bestuursorgaan aan de basisregistratie kunnen worden doorgegeven en wordt het bovengenoemde systeem van controle en actualisering van toepassing op de gegevens van deze niet-ingezetene.

De verantwoordelijkheid voor de verstrekking van gegevens over zowel ingezetenen als niet-ingezetenen ligt bij de colleges van burgemeester en wethouders en bij de minister. De systematische verstrekkingen vinden plaats op grond van een autorisatiebesluit van de minister. De wet geeft voorts een regeling met betrekking tot de niet-systematische verstrekkingen van gegevens over ingeschrevenen die door ieder college van burgemeester en wethouders kunnen geschieden (plaatsonafhankelijke verstrekkingen). Daarnaast zijn er nog lokale verstrekkingen mogelijk door een college van burgemeester en wethouders, die in beginsel betrekking hebben op de gegevens over personen die als ingezetene in de gemeente zijn ingeschreven. Ten slotte is er nog de gegevensverstrekking aan betrokkene zelf. Deze verstrekking vindt echter plaats in een andere context. Zij vloeit voort uit een verzoek van de betrokkene in het kader van de uitoefening van zijn recht op inzage van de gegevens die over hem worden verwerkt in de basisregistratie. Een dergelijk verzoek kan door de betrokken persoon behalve aan een college van burgemeester en wethouders ook worden gericht aan de minister door tussenkomst van een inschrijfvoorziening. De verstrekking van de gegevens vindt vervolgens plaats door de instantie bij wie het desbetreffende verzoek is ingediend.

2.4 De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie

2.4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel bevat een aantal nieuwe maatregelen die een verdere verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie personen moeten waarborgen. Het spreekt voor zich dat, gezien het doel en het belang van de basisregistratie personen als hét informatiesysteem van de overheid waarin algemene persoonsgegevens over burgers worden bijgehouden, die gegevens aan hoge eisen van betrouwbaarheid moeten voldoen. Onder kwaliteit wordt hier verstaan dat de gegevens die over een persoon in de basisregistratie zijn opgenomen een actuele en correcte weergave zijn van de relevante rechtsfeiten en andere feitelijke omstandigheden met betrekking tot de geregistreerde. Zo moeten niet alleen de gegevens kloppen die niet of nauwelijks zullen wijzigen, zoals de naam, geboortedatum en geboorteplaats van de ingeschrevene of de gegevens van diens ouders. Ook andere gegevens die vaker aan verandering onderhevig zijn, zoals het bestaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap, de aanwezigheid van kinderen of het adres, moeten correct zijn geregistreerd. Dat er groot belang wordt gehecht aan de kwaliteit van de gegevens in de bevolkingsadministratie is vanzelfsprekend niet nieuw. De Wet GBA bevat de nodige bepalingen die gericht zijn op een correcte bijhouding van de gegevens. Daarin worden onder andere verplichtingen opgelegd aan bestuursorganen en aan burgers om gegevens aan te leveren die voor de bijhouding relevant zijn.

De kwaliteit van de gegevens is nog belangrijker geworden door de ontwikkeling van de GBA tot een basisregistratie. Dit houdt in dat een deel van de in de GBA opgenomen persoonsgegevens authentiek is verklaard, waardoor deze gegevens in beginsel verplicht moeten worden gebruikt door alle bestuursorganen. De bestuursorganen dienen deze gegevens als juist aan te nemen en mogen de burger niet meer vragen deze gegevens telkens opnieuw aan hen te verstrekken. Bij brief van 11 juni 2008 is aan de Tweede Kamer in verband met deze ontwikkeling een actieplan gepresenteerd, waarin uiteen wordt gezet op welke wijze het kwaliteitsniveau van de gegevens zal worden gerealiseerd dat bij de basisregistratie persoonsgegevens past.¹ Een van de belangrijkste noties uit de brief is dat verbetering van de kwaliteit van de gegevens slechts kan worden bereikt door de gezamenlijke inspanningen van een ieder die op enigerlei wijze betrokken is bij de basisregistratie personen. Dat zijn enerzijds de colleges van burgemeester en wethouders, die verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de gegevens over de ingezetenen in hun gemeente. Anderzijds is dat de minister die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen. Ook de bestuursorganen leveren een onmiskenbare bijdrage aan de kwaliteit van de basisregistratie. Zij moeten immers een terugmelding doen aan de basisregistratie wanneer zij naar aanleiding van gegevens waarover zij zelf beschikken gereede twijfel hebben over de juistheid van een verstrekking van een authentiek gegeven, leveren een onmisbare bijdrage aan de kwaliteit van de basisregistratie. Ten slotte is het van wezenlijk belang dat de burger zelf tijdig alle informatie doorgeeft die relevant is voor de bijhouding van de basisregistratie.

In de brief worden twee nieuwe maatregelen genoemd die deel uitmaken van dit wetsvoorstel hun beslag krijgen. De eerste betreft de invoering van een nieuw instrumentarium waarmee voortdurend de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie opgenomen gegevens kan worden gevolgd en beoordeeld, zodat indien nodig passende actie kan worden ondernomen om de kwaliteit van (de bijhouding van) de gegevens structureel te verbeteren. Daarnaast wordt voorgesteld dat in een aantal gevallen door het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan een ingezetene die een in de wet opgenomen verplichting niet nakomt om op verzoek (tijdig) de informatie te verstrekken die van belang is voor de correcte bijhouding van de basisregistratie personen.

Zowel het nieuwe instrumentarium als de bestuurlijke boete beogen de kwaliteit van de gegevens over de ingezetenen in de basisregistratie verder te verhogen en zijn derhalve bedoeld als ondersteuning van de colleges van burgemeester en wethouders die belast zijn met de verwerking van deze gegevens. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat gemeenten een afzonderlijke bestuurslaag vormen. In een aparte paragraaf zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop het wetsvoorstel voorziet in de handhaving van de kwaliteit van de gegevens over de niet-ingezetenen in de basisregistratie.

2.4.2 Het nieuwe kwaliteitsinstrumentarium

Met het oog op het handhaven van de noodzakelijke kwaliteit van de gegevensverwerking in de huidige GBA is op dit moment in de Wet GBA een driejaarlijkse controle bij de gemeenten voorgeschreven. Deze controle wordt uitgevoerd door daartoe door de minister aangewezen bedrijven. Deze zogenaamde GBA-audit heeft enerzijds betrekking op de uitvoering van de wettelijke regels met betrekking tot de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisadministratie. Daarbij wordt ook gecontroleerd op de aanwezigheid en correcte toepassing van procedures, die de bescherming van de privacy van de ingeschrevenen moeten waarborgen. Anderzijds richt de audit zich op een

¹ Kamerstukken II 2007/08, 27 859, nr. 12.
Kamerstukken 2011/12, 27 859, nr. 57 in
verband met acties in vervolg op dit actieplan.

controle op de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens. In de praktijk blijken de driejaarlijkse audits meer een formele exercitie te zijn dan een instrument dat de gemeenten stimuleert om in hun werkprocessen voortdurend bezig te zijn met het aspect van kwaliteitsbewaking van de gegevensverwerking. Om die reden is er voor gekozen een nieuw instrumentarium in te richten, dat uitgaat van permanente aandacht voor de kwaliteit van de gegevens.

Het nieuwe instrumentarium is opgenomen in artikel 4.3 van het wetsvoorstel en kent twee kernpunten. Ten eerste zullen de colleges van burgemeester en wethouders, met gebruikmaking van de nieuwe technische mogelijkheden van de basisregistratie, ondersteund worden in de bijhouding van de gegevens. Dat gebeurt doordat de minister regelmatig controles uitvoert op de consistentie en integriteit van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens en op de terugmeldingen van afwijkende gegevens door de gebruikers. De resultaten daarvan meldt hij aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar zich afwijkingen blijken voor te doen. Het betreft hier (mede) de uitvoering van de wettelijke informatieverplichtingen van de minister in het kader van de bijhouding van de gegevens in de basisregistratie als bedoeld in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel.

In de tweede plaats worden de colleges van burgemeester en wethouders wettelijk verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de gemeentelijke voorziening, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerking (bijhouding en verstrekking) voor zover het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor die gegevensverwerking. Het college van burgemeester en wethouders dient periodiek een uittreksel van deze zelfevaluatie te zenden aan het College bescherming persoonsgegevens ten behoeve van de taak van het CBP om in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe te zien op de uitvoering van deze wet. Beide voorgaande verplichtingen gelden ook voor de minister ten aanzien van de centrale voorzieningen. Het college van burgemeester en wethouders zendt bovendien periodiek een uittreksel van de resultaten van het onderzoek aan de minister. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de periodiciteit en de uitvoering van de onderzoeken en de periodiciteit van de verzending van de resultaten daarvan aan het CBP en de minister.

De minister krijgt door het uitvoeren van regelmatige controles op de centraal opgeslagen gegevens en op de terugmeldingen van afwijkende gegevens door de gebruikers van de basisregistratie en door de toegezonden resultaten van de zelfevaluaties een landelijk beeld van de inrichting de werking en de beveiliging van de basisregistratie en van de juistheid van de gegevensverwerking voor zover de colleges van burgemeester en wethouders daarvoor verantwoordelijk zijn. Deze informatie stelt hem in staat om zo nodig het stelsel aan te passen om een goede uitvoering te bevorderen. Latere resultaten en zelfevaluaties moeten vervolgens uitwijzen of de situatie verbeterd is. Uitgangspunt daarbij is dat het instrumentarium zodanig intensief zal worden ingezet, dat gemeenten daardoor worden gestimuleerd de zorg voor de kwaliteit van de gegevens over de ingeschrevenen in hun dagelijkse werkzaamheden in te bedden. Aandacht voor kwaliteit wordt hierdoor een continu proces.

2.4.3 De bestuurlijke boete

Behalve door de invoering van een kwaliteitsinstrumentarium dat zich richt op de gemeenten die primair verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de gegevens over ingezetenen in de basisregistratie, kan de noodzakelijke verhoging van de betrouwbaarheid van de gegevens ook

worden bevorderd door een betere handhaving van de verplichtingen van degenen die de desbetreffende gegevens moeten aanleveren. Dit heeft geleid tot het in het wetsvoorstel opnemen van de mogelijkheid voor de colleges van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op te leggen. Een college van burgemeester en wethouders kan in een aantal gevallen daartoe overgaan indien een ingezetene niet voldoet aan de wettelijke verplichting om desgevraagd inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de bijhouding van gegevens over hem.

De burger bepaalt door zijn feitelijke handelingen (zoals vestiging in Nederland, verhuizing of vertrek) of door het verrichten van rechtshandelingen (zoals huwelijk of erkenning van een kind in het buitenland) in overwegende mate of gegevens over hem moeten worden vastgelegd. Het grootste deel van de burgers voldoet aan zijn wettelijke verplichtingen om kennis te geven van de bovenbedoelde gebeurtenissen aan de colleges van burgemeester en wethouders die voor de bijhouding van deze gegevens verantwoordelijk zijn. De werking van de basisregistratie brengt met zich mee dat de burger in het algemeen spontaan aan zijn verplichtingen zal willen voldoen. Indien over hem geen of onjuiste gegevens in de basisregistratie zijn opgenomen, zal hij daarvan immers zelf ook nadelen kunnen ondervinden. Hierbij valt te denken aan het mislopen van uitkeringen, problemen bij het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs of het niet verkrijgen van een oproeping voor verkiezingen. De kans hierop is niet denkbeeldig, omdat Nederlandse bestuursorganen in beginsel verplicht zijn bij hun contacten met burgers uit te gaan van de in de basisregistratie personen opgenomen gegevens.

Hoewel de opneming van de juiste gegevens over hem in de basisregistratie derhalve ook in zijn eigen belang is, blijkt de burger zich niet altijd bewust te zijn van de noodzaak om tijdig de informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor een correcte bijhouding van die gegevens. De burger die er op uit is om fraude te plegen of misbruik van overheidsvoorzieningen te maken, heeft er zelfs belang bij om geen dan wel onjuiste informatie te verstrekken. In de Wet GBA is om die reden voorzien in een bepaling, die het niet nakomen van verplichtingen van de burger tot het verstrekken van informatie in bij de wet aangewezen gevallen als overtreding strafbaar stelt. Deze strafbepaling is in dit wetsvoorstel gehandhaafd. De reikwijdte ervan is echter gewijzigd in verband met de invoering van de mogelijkheid om in een aantal gevallen een bestuurlijke boete op te leggen. De overtredingen die betrekking hebben op het niet voldoen aan wettelijke aangifteplichten door de betrokken burger, verplichtingen tot het verstrekken van informatie door hoofden van instellingen of bedrijven en de verplichting van de burger om mee te werken aan zijn identificatie door overlegging van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, zijn nog steeds strafbaar gesteld. Het gaat daarbij veelal om verplichtingen die op grond van artikel 2.49 door meerdere personen kunnen worden vervuld, waardoor het opleggen van een bestuurlijke boete relatief moeilijk is. De aard van de rechtsbetrekking waarin deze overtredingen optreden is overwegend een zogenaamde «open context», waarbinnen in het algemeen strafrechtelijke sanctionering de voorkeur verdient.¹ De weigering van een burger om *desgevraagd* mee te werken aan het verschaffen van aanvullende informatie die van belang is voor de bijhouding van gegevens in de basisregistratie personen is in de meeste gevallen echter vatbaar gemaakt voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Het betreft hier informatieverplichtingen rond (brief-)adreswijziging, wijzigingen in de burgerlijke staat, vertalingen en overlijden. Bij deze verplichtingen is het zo dat het college van burgemeester en wethouders een *bepaalde persoon* specifiek vraagt om bepaalde aanvullende informatie te verschaffen en over het algemeen zal het ook deze persoon zijn die de verplichting vervult. Dat maakt het opleggen van een bestuurlijke boete relatief eenvoudig en de aard van de rechtsbe-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

trekking ook overwegend een «besloten context», waarbinnen de bestuurlijke boete de voorkeur heeft.

Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij de colleges van burgemeester en wethouders. Zij hebben een doorslaggevende rol in het kader van de handhaving van de verplichtingen van de burgers. Deze rol volgt rechtstreeks uit hun verantwoordelijkheid voor de bijhouding en de kwaliteit van de gegevens betreffende de ingezetenen in de basisregistratie. Het bedrag dat ten hoogste als bestuurlijke boete kan worden opgelegd is 325 euro. Daarmee blijft dit bedrag beneden de grens in de Algemene wet bestuursrecht, waarboven extra formele eisen worden gesteld aan de oplegging van een bestuurlijke boete. Hierdoor blijven de uitvoeringslasten voor de gemeenten beperkt.

2.4.4 De kwaliteit van de gegevens over niet-ingezetenen

De gegevens over niet-ingezetenen zijn enerzijds afkomstig van de onder de minister ressorterende inschrijfforzieningen en worden anderzijds ontleend aan de bedrijfsprocessen van de aangewezen bestuursorganen. In het geval van inschrijving bij een inschrijfforziening wordt de betrokkene deugdelijk geïdentificeerd aan de hand van geldige identiteitsbewijzen. Vaak dienen deze identiteitsbewijzen ook als brondocument voor het opnemen van de gegevens over de betrokken persoon in de basisregistratie. Dat is het geval, indien geen documenten met een sterkere bewijskracht, zoals een (gelegaliseerde) geboorteakte, kunnen worden overgelegd. Bij inschrijving op verzoek van een bestuursorgaan staat vast dat het betrokken bestuursorgaan de gegevens over de niet-ingezetene in zijn eigen bedrijfsprocessen verwerkt. De gegevens voldoen daarmee in ieder geval reeds aan de eisen die gesteld worden aan de bedrijfsvoering van de desbetreffende instellingen die belast zijn met de uitvoering van wetten als de Algemene ouderdomswet en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het aangewezen bestuursorgaan dat verzoekt om opneming in de basisregistratie van gegevens over een niet-ingezetene is echter ook gehouden om belangrijke gegevens over de burgerlijke staat en de nationaliteit van de niet-ingezetene aan dezelfde rechtsbronnen te ontleen die ook voor ingezetenen moeten worden gebruikt. Daarmee wordt bereikt dat waar mogelijk de kwaliteit van de gegevens over niet-ingezetenen in beginsel van hetzelfde hoge niveau is als bij de ingezetenen.

Het voorgaande neemt niet weg dat de actualiteit van de gegevens over niet-ingezetenen van geval tot geval uiteen kan lopen. De gegevens over niet-ingezetenen die frequent contact hebben met een van de aangewezen bestuursorganen, hebben veelal een hogere actualiteit en daarmee een hogere kwaliteit dan de gegevens over niet-ingezetenen die nauwelijks contact met een aangewezen bestuursorgaan hebben. Voor de beoordeling van de kwaliteit staat degene die uit de basisregistratie gegevens over niet-ingezetenen verstrekt krijgt (de gebruiker) een aantal hulpmiddelen ter beschikking. In de eerste plaats ontvangt de gebruiker tegelijk met het gegeven ook informatie over de datum waarop het gegeven voor de laatste keer is geactualiseerd, door welk aangewezen bestuursorgaan dat is gebeurd en de herkomst van het gegeven. In de tweede plaats wordt informatie meegegeven over de datum waarop een bepaald gegeven over de niet-ingezetene voor de laatste keer is geverifieerd (dat wil zeggen de juistheid van het gegeven is bevestigd) en door welk aangewezen bestuursorgaan dat is gebeurd. Deze informatie over de gegevens stelt de gebruiker in staat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit daarvan en zodoende te bepalen of de gegevens voor zijn bedrijfsproces geschikt zijn.

De vergelijking van de verwachte kwaliteit van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen met de huidige kwaliteit van de gegevens in de afzonderlijke registraties van de bestuursorganen, valt positief uit voor de basisregistratie personen. De basisregistratie personen stelt immers de gebruikers die daaruit gegevens verstrekt krijgen in staat om de eigen informatie te verbeteren en te verrijken met de informatie van de aangewezen bestuursorganen. Door het delen van de informatie tussen de aangewezen bestuursorganen ontstaat kwaliteitsverbetering voor ieder van de gebruikers. Zodra uit een contact van een aangewezen bestuursorgaan met een niet-ingezetene een wijziging in de gegevens blijkt, wordt deze wijziging doorgegeven en vastgelegd.

Ten einde de actualiteit van de gegevens zoveel mogelijk te verzekeren, rust op de aangewezen bestuursorganen de verplichting om spoedig melding te doen van de feiten die van belang zijn voor de bijhouding. Deze verplichting betreft de gegevens van alle niet-ingezetenen waarvan het bestuursorgaan in kwestie gegevens verwerkt, dus niet alleen de niet-ingezetenen waarvoor het betrokken bestuursorgaan zelf heeft verzocht om ze in te schrijven in de basisregistratie personen. Het gaat hierbij expliciet ook om de gegevens die door het betrokken bestuursorgaan in de eigen bedrijfsprocessen worden gebruikt. De aard van deze verplichting maakt overigens duidelijk dat de voortdurende juistheid (actualiteit) van de gegevens niet in die mate gewaarborgd kan worden als dit bij de ingezetenen het geval is. Het is immers mogelijk dat een niet-ingezetene, zoals gezegd, gedurende een langere periode geen relatie met een van de aangewezen bestuursorganen heeft en dus in die periode geen verplichting heeft voor het doorgeven van wijzigingen.

Wanneer daartoe aanleiding is, kan aan een gegeven over een niet-ingezetene de aanduiding «in onderzoek» worden toegevoegd. De mogelijkheid om gegevens in onderzoek te zetten bestaat al voor gegevens over ingezetenen. De minister kan overgaan tot het in onderzoek zetten van gegevens over niet-ingezetenen indien hij zelf daartoe redenen ziet, bijvoorbeeld omdat hij verschillen in de gegevens constateert die van verschillende aangewezen bestuursorganen worden ontvangen. Hij kan ook gegevens in onderzoek zetten naar aanleiding van een mededeling van een aangewezen bestuursorgaan dat daartoe aanleiding ziet. Elk aangewezen bestuursorgaan dat het gegeven zelf verwerkt in verband met de uitoefening van zijn taak is gehouden om mee te werken aan het onderzoek.

Ten slotte is voor de kwaliteit van de gegevens zeker ook van belang dat de betrokkene recht heeft op inzage in en verbetering van de gegevens, op vergelijkbare wijze als dat voor ingezetenen is geregeld.

2.5 De verbetering van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten

2.5.1 Inleiding

Het wetsvoorstel bevat nieuwe mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening door de overheid aan burgers en gebruikers van de basisregistratie personen. Die mogelijkheden doen zich ten eerste voor met betrekking tot de basisregistratie zelf, waarbij met name gedacht moet worden aan de plaatsonafhankelijke verstrekking van gegevens door de colleges van burgemeester en wethouders. Dit stelt burgers en gebruikers in staat om zich straks tot een willekeurige gemeente te wenden voor het verkrijgen van inzage in gegevens of het aanvragen van een uittreksel daarvan. In de tweede plaats zijn er nieuwe mogelijkheden voor toegang tot de basisregistratie, zowel in juridische zin (onder andere

door het vervallen van het onderscheid tussen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke verstrekkingen) als in technische zin (bijvoorbeeld door de invoering van webtechnologie die online raadpleging ondersteunt). Hierdoor ontstaan perspectieven voor gebruikers van de basisregistratie personen om andere vormen van plaatsonafhankelijke dienstverlening te introduceren in het kader van de uitvoering van hun taken. Hierna zal uitvoeriger worden ingegaan op de nieuwe mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt voor plaatsonafhankelijke dienstverlening. Tevens wordt aangegeven wat het effect daarvan is op de vermindering van administratieve lasten voor burgers, zowel ingezetenen als niet-ingezetenen.

2.5.2 Bijhouding en verstrekking van gegevens

De bijhouding van de gegevens over ingezetenen geschiedt bij de gemeenten waarin de betrokken personen een adres hebben. Het uitgangspunt van de Wet GBA dat burgers zich voor inschrijving, verhuizing of vertrek melden bij het loket van de gemeente waar hun adres zich bevindt, is in deze wet overgenomen. Daardoor wordt het voor de bijhouding verantwoordelijke college van burgemeester en wethouders in staat gesteld om betrokkene desgewenst nadere informatie te vragen en binnen de gemeente onderzoek te doen naar de daadwerkelijke adressituatie van de ingezetene. Het komt echter regelmatig voor dat voor een goede bijhouding van de persoonslijst van een ingezetene ook gegevens nodig zijn van gerelateerde personen die geen adres in dezelfde gemeente hebben. Hierbij kan worden gedacht aan ouders, (ex-)echtgenoot of (ex-) partner en kinderen, die in een andere gemeente woonachtig zijn. In het decentrale stelsel van de GBA moesten gemeenten aanvankelijk de noodzakelijke gegevens opvragen bij een of meer andere gemeenten. Nadat in het kader van de modernisering van de GBA de landelijk raadpleegbare deelverzameling GBA en later de GBA verstrekkingenvoorziening waren ontwikkeld konden gemeenten, als buitengemeentelijke afnemer, gegevens verstrekt krijgen uit deze verstrekkingenvoorziening. In dit wetsvoorstel krijgt de landelijke gegevensverzameling een eigen plaats als centrale voorziening, waarin de colleges van burgemeester en wethouders en de minister rechtstreeks gegevens kunnen raadplegen in het kader van hun bijhoudingstaak. Daarbij kunnen zij zowel gegevens over ingezetenen als over niet-ingezetenen opvragen. Dit maakt het bijvoorbeeld voor gemeenten eenvoudig om ook gegevens van eventuele relaties van de ingezetene, die inmiddels naar het buitenland zijn vertrokken, te raadplegen. Deze transparante, plaatsonafhankelijke toegang tot de centrale gegevensverzameling is in het licht van de gezamenlijke taak van gemeenten en minister om de basisregistratie personen bij te houden, logischer dan de bestaande situatie waarin gemeenten eerst door de minister geautoriseerd moeten worden voor de verstrekking van gegevens. De verwachting is dat deze rechtstreekse raadpleegmogelijkheid bijdraagt aan een correcte en actuele bijhouding van de gegevens over zowel ingezetenen als niet-ingezetenen.

Naast de toegang tot de gegevens in de basisregistratie in het kader van de bijhouding maakt het wetsvoorstel ook plaatsonafhankelijke verstrekking van gegevens daaruit door de colleges van burgemeester en wethouders mogelijk. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de verstrekking aan de ingeschrevene zelf en aan overheidsorganen en derden.

De verstrekking van gegevens aan de burger zelf vindt plaats in de context van de uitoefening van zijn recht om kennis te nemen van de verwerking van de over hem in de basisregistratie opgenomen gegevens. Voor hem betekent plaatsonafhankelijke verstrekking dat hij makkelijker dan tot nu

toe een aantal rechten als geregistreerde kan uitoefenen Hij kan zich in het vervolg tot iedere willekeurige gemeente wenden om te vragen welke gegevens over hem in de basisregistratie personen zijn opgenomen of aan wie zijn gegevens in de afgelopen tijd zijn verstrekt. Ook kan hij bij iedere gemeente verzoeken om hem een uittreksel met zijn gegevens uit de basisregistratie te verstrekken. Deze mogelijkheden staan zowel ingezetenen als niet-ingezetenen gelijkkelijk ter beschikking. Voor zover het verzoek echter gericht is op een wijziging in de bijhouding van de gegevens, dient de ingezetene zich nog steeds te wenden tot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn adres heeft, omdat de bijhouding van de gegevens over een ingezetene een verantwoordelijkheid blijft van het bestuursorgaan dat het dichtst bij de burger staat. Voor de niet-ingezetene geldt dat deze zich in dat geval kan wenden tot iedere inschrijffoorziening.

De gebruikers van de basisregistratie personen, overheidsorganen en derden, die hun gegevens op basis van het verstrekkingenregime in afdeling 1 van hoofdstuk 3 van de wet ontvangen, hebben eveneens belang bij de nieuwe mogelijkheden die worden geboden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening. In directe zin geldt dit al voor gebruikers die gegevens nodig hebben die zij niet op basis van een autorisatiebesluit van de minister ontvangen. Voor die verstrekkingen kunnen zij zich straks ook wenden tot het loket van een andere gemeente dan de gemeente waar de gegevens van de betrokken persoon op dat moment worden bijgehouden. In de regel zal het dan gaan om niet al te grote aantallen gegevens die een gebruiker in incidentele gevallen nodig heeft. Voor zover zij op grond van de wet gerechtigd zijn om gegevens over de ingeschrevene te ontvangen, kunnen zij hun verzoek tot iedere willekeurige gemeente richten.

Daarnaast faciliteert de technische modernisering van de basisregistratie personen de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke dienstverlening voor producten en diensten door overheidsorganen en derden die gegevens uit de basisregistratie mogen raadplegen. Door de mogelijkheid die gegevens ook online te raadplegen, kunnen zij direct over de juiste gegevens beschikken op het moment dat zij die nodig hebben. Zij zullen nog wel hun eigen systemen en bedrijfsprocessen hierop moeten inrichten. Dat leidt uiteindelijk tot een betere dienstverlening aan de burger en vermindering van administratieve lasten omdat alle relevante gegevens bij de gemeenten en bij gebruikers van de basisregistratie bekend zijn.

2.5.3 De vermindering van administratieve lasten

Het wetsvoorstel draagt vooral bij aan vermindering van de administratieve lasten voor ingezetenen door de mogelijkheden die worden geboden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening, zowel waar het betreft de basisregistratie personen zelf als het aanbieden van producten en diensten door overheidsinstanties en derden die voor de noodzakelijke gegevens gebruik maken van de basisregistratie personen. Uit onderzoek blijkt dat met de introductie van plaatsonafhankelijke dienstverlening in dit wetsvoorstel een directe vermindering van administratieve lasten kan worden gerealiseerd in het aantal uren dat een ingezetene nodig heeft om inzage te verkrijgen in zijn gegevens en voor het verkrijgen van een uittreksel. Zonder de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke dienstverlening moet de ingezetene voor het verkrijgen van inzage of een uittreksel naar het loket van de gemeente waar hij woont. Als die ingezetene bijvoorbeeld in een andere gemeente werkt dan waar hij woont, moet hij tijd vrijmaken om in zijn woongemeente naar het loket te kunnen gaan. Kan hij echter kiezen naar welke gemeente hij gaat, bijvoorbeeld de gemeente waar hij werkt, dan hoeft hij hier minder tijd aan te besteden. Dit voorbeeld is eenvoudig uit te breiden met andere voorbeelden, indien met gebruikmaking van de mogelijkheden van de nieuwe basisregistratie personen ook andere overheidsorganen en derden hun producten en

diensten plaatsafhankelijk gaan aanbieden, zoals de bedoeling is met de aanvraag en uitreiking van Nederlandse reisdocumenten.

De opnemings van gegevens over niet-ingezetenen heeft naast de hiervoor genoemde gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten nog enige specifieke voordelen voor de betrokken personen. In paragraaf 2.3.2 zijn de drie processen benoemd die bij het vastleggen van gegevens over personen van belang zijn: inschrijven, actualiseren en controleren. De niet-ingezetene wordt in de toekomst minder vaak geconfronteerd met de lasten die gepaard gaan met deze processen. Deze vermindering in de administratieve lasten is in kaart gebracht in het rapport « Actualisatie kosten-batenanalyse Registratie Niet-Ingezetenen».¹ Omdat de niet-ingezetene zich in de toekomst hoogstens één keer hoeft in te schrijven, terwijl hij nu vaker dan één keer geregistreerd staat, wordt ruim vijftigduizend uur op jaarbasis bespaard. Ook hoeft de niet-ingezetene veranderingen in zijn gegevens minder vaak door te geven aan Nederlandse bestuursorganen. De vermindering van de administratieve lasten die hiermee gepaard gaat, bedraagt circa honderdvijfentwintigduizend uur op jaarbasis.

Voor de niet-ingezetene is verder van belang dat de kwaliteit van de algemene gegevens over niet-ingezetenen verbetert omdat de resultaten van de controles van de aangewezen bestuursorganen worden gedeeld. De gegevens in de basisregistratie zullen daarom van een kwalitatief hoger niveau zijn dan individuele registraties van overheidsorganen. Deze verhoging van de kwaliteit draagt bij aan betere dienstverlening omdat er minder fouten worden gemaakt. Ze draagt ook bij aan de efficiëntie van de processen die de dienstverlening mogelijk maken doordat er minder correcties nodig zijn.²

2.6 De invoering van de basisregistratie personen

De invoering van de basisregistratie personen kent een aantal aspecten, waarop hierna zal worden ingegaan. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de invoering van de wetgeving zelf, de technische invoering van de basisregistratie en de geleidelijke invoering van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen.

De juridische invoering van de basisregistratie

Het uitgangspunt wat betreft de wetgeving is dat het wetsvoorstel nadat het kracht van wet heeft gekregen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in zijn geheel in werking treedt. Voor zover er situaties zijn, waarin nog deels de bestaande wetgeving moet blijven gelden of tijdelijke regels in verband met de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel noodzakelijk zijn, is hierin voorzien door het in het wetsvoorstel opnemen van enkele overgangsbepalingen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het tijdelijk handhaven van de regeling met betrekking tot het opnemen en gebruiken van het administratienummer als bedoeld in de Wet GBA. De functie van dat nummer zal worden overgenomen door het burgerservicenummer.

De invoering van de nieuwe wetgeving met betrekking tot de basisregistratie personen zal voorts leiden tot aanpassing van de nodige wetten en onderliggende regelgeving in verschillende overheidssectoren en daarbuiten, waarin nu wordt verwezen naar de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De desbetreffende wijzigingen zullen in een separaat traject worden geïnventariseerd en worden samengevoegd in voorstellen voor aanpassingswetgeving.

¹ Actualisatie kosten-batenanalyse Registratie Niet-Ingezetenen, Ecorys, Rotterdam, mei 2009. Dit rapport is te raadplegen op www.programmarni.nl.

² Het gaat bij de lasten van niet-ingezetenen om lasten die niet volledig binnen de formele definitie van het begrip administratieve last vallen. De formele definitie zoals gehanteerd in de Werkmap AL-burger op de website www.minderadministratievelasten.nl van Actal luidt als volgt: «Personen ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) die 14 jaar of ouder zijn.» Dat betekent dat geëmigreerden onder de definitie vallen maar andere niet-ingezetenen niet. In beide gevallen betreft het echter lasten van administratieve aard waarmee niet-ingezetenen worden geconfronteerd. Naar schatting vormen de geëmigreerden de helft van het aantal niet-ingezetenen dat in de BRP zal worden opgenomen.

De technische invoering van de basisregistratie

De technische invoering van de basisregistratie personen zal in beginsel worden bepaald door de ontwikkeling en implementatie van de technische vernieuwingen die plaatsvinden in het programma modernisering GBA. Dit betekent echter niet dat pas tot invoering van de basisregistratie personen zou kunnen worden overgegaan nadat de modernisering geheel is voltooid. Zowel het moderniseringstraject als het wetsvoorstel maken het mogelijk om de nieuwe basisregistratie te laten starten, terwijl aan de onderliggende technische voorzieningen nog wordt gewerkt. Het wetsvoorstel is, waar het gaat om de technische en administratieve inrichting van de basisregistratie, flexibeler van opzet dan de Wet GBA. Op grond van de voorgestelde nieuwe wet kan bij algemene maatregel van bestuur, al naar gelang de noodzaak of de technische mogelijkheden van het moment, worden bepaald hoe de exacte inrichting van de basisregistratie er uit moet zien en welke functionaliteiten beschikbaar moeten zijn. Hierdoor kan in het kader van het programma modernisering GBA, binnen de wettelijke kaders, een geleidelijke invoering en opschaling van de verschillende voorzieningen van de basisregistratie plaatsvinden.

De geleidelijke invoering van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen

De invoering van de basisregistratie personen omvat zowel de registratie van ingezetenen als niet-ingezetenen. Niettemin is er een verschil waar het gaat om de bijhouding van gegevens. De bijhouding van gegevens over de ingezetenen die nu in de GBA zijn opgenomen, wordt vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet direct in zijn geheel voortgezet onder het nieuwe regime. De invoering van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen daarentegen kan geleidelijk worden opgestart, omdat deze wezenlijk afwijkt van de bijhouding van gegevens over ingezetenen. De reden van bijhouding is immers niet het feitelijke verblijf in Nederland en het hebben van een adres in een gemeente, maar het verzoek om inschrijving als niet-ingezetene door een aangewezen bestuursorgaan of de betrokken persoon zelf. Hierbij spelen de aangewezen bestuursorganen, die gegevens over niet-ingezetenen gaan aanleveren, een bepalende rol. Omdat de bestuursorganen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, is er sprake van een flexibel systeem. In de loop van de tijd kan de samenstelling van de groep aangewezen bestuursorganen worden aangepast. Er wordt begonnen met vier bestuursorganen die verhoudingsgewijs veel contact hebben met niet-ingezetenen. In de eerste plaats gaat het om de Belastingdienst die contact heeft met elke belastingplichtige. Dat betekent dat de Belastingdienst in ieder geval contact heeft met alle personen die hier tijdelijk komen werken, met grenswerkers en met personen met een Nederlandse uitkering in het buitenland. In de tweede plaats gaat het om de Sociale verzekeringsbank. Deze heeft contact met personen die uit Nederland zijn geëmigreerd en die nu recht hebben (respectievelijk straks krijgen) op een uitkering, bijvoorbeeld op grond van de Algemene ouderdomswet. In de derde plaats gaat het om het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) dat onder meer contact heeft met niet-ingezetenen die in Nederland gewerkt hebben en die rechten hebben opgebouwd in het kader van een van de werknemersverzekeringen. In de vierde plaats gaat het om het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Dat heeft contact met niet-ingezetenen die een zorgverzekeringsrelatie met Nederland hebben. Het betreft personen die in een EU-, EER- of Verdragsland wonen en verzekerd zijn voor de medische zorg zoals dat in het woonland is geregeld; het zogenaamde woonlandpakket. Deze zorg wordt verleend door de instellingen van de sociale ziektekostenverzekering van het woonland. De kosten van deze zorg komen ten laste van Nederland. Het CVZ verzorgt de financiële afwikkeling.

De keuze voor de hiervoor genoemde vier bestuursorganen is ingegeven door de intensiteit waarmee zij contact hebben met niet-ingezetenen en door de overlapping in de groepen niet-ingezetenen waarmee zij van doen hebben. De bestuursorganen wisselen over de in hun administratie opgenomen niet-ingezetenen regelmatig gegevens uit. De opname in de basisregistratie personen van algemene gegevens over niet-ingezetenen die zij verwerken, maakt het mogelijk dat die gegevens op een meer efficiënte en gestructureerde manier worden gedeeld. De aangewezen bestuursorganen hebben daarom bij uitstek belang bij het aanleveren van informatie voor de bijhouding. Op hun beurt kunnen zij dan immers de door de andere aangewezen bestuursorganen verzamelde gegevens ontvangen. In een volgende fase kunnen andere bestuursorganen en de niet-ingezetenen waarmee zij contact hebben, toegevoegd worden.

3 Algemene bepalingen over de basisregistratie

3.1 Algemeen

Definities

De opzet van de basisregistratie personen verschilt op een aantal belangrijke punten van de wijze waarop de GBA is ingericht. Dit heeft tot gevolg dat een aantal definities is aangepast of vervallen, terwijl er tegelijkertijd enige nieuwe definities zijn bijgekomen. Overigens wordt ook in paragraaf 7.3.2 aandacht besteed aan de in het wetsvoorstel gehanteerde definities in het licht van de implementatie van de Europese privacyrichtlijn.

Allereerst is er het nieuwe begrip basisregistratie, waarmee de basisregistratie personen wordt aangeduid. In deze basisregistratie kunnen zowel gegevens over ingezetenen als over niet-ingezetenen worden opgenomen. Wie onder ingezetenen respectievelijk niet-ingezetenen moeten worden verstaan is in de paragrafen 1.2 en 2.3.1 al uiteengezet.

Nieuw is ook het begrip bijhoudingsgemeente. Aangezien het stelsel van afzonderlijke gemeentelijke basisadministraties, waarin personen worden in- en uitgeschreven, in dit wetsvoorstel is vervangen door de eenmalige inschrijving van een persoon in de basisregistratie personen, waarin de bijhouding van de gegevens wordt overgenomen indien betrokkene naar een andere gemeente verhuist of niet-ingezetene wordt, is het begrip gemeente van inschrijving niet meer correct. Het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente is verantwoordelijk voor de bijhouding van de persoonslijst van de ingeschrevene die ingezetene is van de gemeente. Het college is echter ook verantwoordelijk voor de bijhouding van de persoonsgegevens over een niet-ingezetene die op het moment van overlijden nog ingezetene was.¹ Tevens worden door het college in beperkte mate de gegevens bijgehouden over de niet-ingezetene die vanuit de desbetreffende gemeente is geëmigreerd.

Het wetsvoorstel introduceert voorts een definitie van briefadresgever. Uit de definitie blijkt dat zowel een natuurlijke persoon als een daartoe door het college van burgemeester en wethouders aangewezen rechtspersoon als briefadresgever kan optreden. Met name voor ingezetenen die niet altijd kunnen terugvallen op familie of vrienden voor het verlenen van een briefadres, zoals dak- en thuislozen of (ex-)gedetineerden, is het wenselijk gebleken om in het wetsvoorstel een regeling op te nemen die ook het kiezen van een briefadres bij een rechtspersoon toestaat. Het ligt daarbij voor de hand te voorkomen dat iedere willekeurige rechtspersoon als houder van een briefadres kan worden aangewezen. Er moet immers gezien de functie van het briefadres de nodige zekerheid bestaan dat voor betrokkene bestemde stukken deze ook bereiken en dat daar een

¹ Zie verder de toelichting bij artikel 2.1, derde lid.

natuurlijke persoon, die als vertegenwoordiger van de rechtspersoon mag optreden, op kan worden aangesproken. Voorgesteld wordt om de mogelijkheid tot het kiezen van een briefadres bij een rechtspersoon te beperken tot rechtspersonen in Nederland die daartoe door het college van burgemeester en wethouders in een gemeente voor hun gemeente zijn aangewezen. Hierbij valt te denken aan instellingen die zich bezighouden met de opvang van dak- en thuislozen, van ex-gedetineerden of van bedreigde personen (dat kunnen ook kinderen zijn). Het college van burgemeester en wethouders kan dan sluitende afspraken maken met de desbetreffende instellingen over de wijze waarop deze invulling geven aan hun verplichtingen als verlener van een briefadres. Die afspraken kunnen ook gemaakt worden met een rechtspersoon die zijn zetel heeft in een andere gemeente dan de gemeente van het aanwijzende college, wat bijvoorbeeld aan de orde kan zijn bij instellingen met een landelijke dekking zoals het Leger des Heils. In een overeenkomst met die rechtspersoon kan het college dan voor zijn gemeente afspraken maken met betrekking tot een vestiging van de rechtspersoon binnen zijn gemeentegrenzen.

In de plaats van de term «afnemer» wordt het begrip «overheidsorgaan» geïntroduceerd. In de Wet GBA worden met afnemers de bestuursorganen aangeduid die gerechtigd zijn om gegevens uit de GBA te ontvangen. Het begrip bestuursorgaan is ontleend aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 1:1, eerste lid, van de Awb verstaat onder een bestuursorgaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. In het tweede lid worden enkele organen, personen en colleges genoemd die in beginsel niet als bestuursorganen worden aangemerkt, zoals de Nationale Ombudsman en bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast. In de praktijk is gebleken dat de laatstbedoelde instanties voor de uitvoering van hun taak soms ook behoefte hebben aan verstrekking van gegevens uit de bevolkingsadministratie. Om die reden is in dit wetsvoorstel het begrip bestuursorgaan vervangen door het ruimere begrip overheidsorgaan. Het begrip «overheidsorgaan» wordt ook in andere wetgeving in deze zin gebruikt, zoals in de Archiefwet 1995 en in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.¹ Met het verdwijnen van het begrip afnemer is ook het voor verstrekking van gegevens relevante onderscheid tussen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke afnemers komen te vervallen. In plaats daarvan spreekt dit wetsvoorstel nog slechts over verstrekking aan overheidsorganen.

Ten slotte is in samenhang met de invoering van het begrip overheidsorgaan ook de definitie van derde aangepast. In het wetsvoorstel wordt een derde omschreven als elke natuurlijke persoon niet-zijnde een overheidsorgaan of een ingeschrevene. Tevens valt onder het begrip derde elke rechtspersoon die niet krachtens publiekrecht is ingesteld, noch met enig openbaar gezag is bekleed. De wijziging van de definitie heeft overigens voornamelijk formele betekenis.

Basisregistratie van ingezetenen en niet-ingezetenen

Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat er één basisregistratie personen is. Deze basisregistratie bevat persoonsgegevens over de ingezetenen van Nederland als over niet-ingezetenen. Ingezetene is de persoon die een adres heeft in een gemeente en op wiens persoonslijst niet het gegeven van zijn overlijden of van zijn vertrek uit Nederland als actueel gegeven is opgenomen. Daarnaast kunnen in de basisregistratie ook gegevens worden opgenomen over niet-ingezetenen voor zover deze wet daarin voorziet. Hierop is in paragraaf 2.3.1 reeds ingegaan.

¹ Artikel 1, onder b, van de Archiefwet 1995 en artikel 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Doel van de basisregistratie

Het primaire doel van de basisregistratie is overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van een overheidsorgaan. In dit opzicht bestaat er geen verschil met de doelstelling van de GBA. De basisregistratie heeft mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens. Aangezien het hier evenwel niet om het primaire doel van de basisregistratie gaat, is verstrekking aan derden slechts toegestaan in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen. Bij de herziening van de Wet GBA in verband met de implementatie van de Europese privacyrichtlijn is dit aspect in de wetstekst nog eens benadrukt door te bepalen dat de verstrekking aan derden plaatsvindt in afwijking van het primaire doel van de GBA. Deze toevoeging is in dit wetsvoorstel niet overgenomen, omdat deze niet noodzakelijk is. Het wetsvoorstel maakt, door de uitputtende regeling van de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder verstrekking van gegevens aan derden is toegestaan, al voldoende duidelijk dat deze verstrekkingen afwijken van die aan overheidsorganen. Aangezien verstrekking van gegevens aan derden in een duidelijke behoefte voorziet en voor een deel, als gevolg van de overheveling van overheidstaken naar particuliere instanties, zelfs onvermijdelijk is, ligt het voor de hand om de verstrekking aan derden expliciet als neven-doel van de basisregistratie personen te benoemen.

Verantwoordelijkheid voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie

De verantwoordelijkheid voor de verstrekking van gegevens is in het wetsvoorstel verdeeld over enerzijds de colleges van burgemeester en wethouders en anderzijds de minister. Het wetsvoorstel wijkt in dit opzicht af van de regeling in de Wet GBA. In het decentrale stelsel van de GBA ligt de bevoegdheid om gegevens te verstrekken uitsluitend bij de colleges van burgemeester en wethouders. Dat is, gezien vanuit een situatie waarin de gegevens uitsluitend in gemeentelijke basisadministraties zijn opgeslagen, ook logisch. Hierbij kunnen echter twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats ligt, indien het gaat om systematische verstrekkingen (die het overgrote deel van de gegevensverstrekking uitmaken), de inhoudelijke verantwoordelijkheid daarvoor ook al in het GBA-stelsel bij de minister. Deze neemt immers op verzoek van een betrokken bestuursorgaan of derde het autorisatiebesluit op grond waarvan de verstrekking mag plaatsvinden. De betrokkenheid van de colleges van burgemeester en wethouders beperkt zich in het GBA-stelsel tot het verplicht verlenen van medewerking om de systematische verstrekking van de gegevens uit hun gemeentelijke systemen technisch mogelijk te maken. Een tweede kanttekening is dat inmiddels in het kader van de modernisering van de GBA met het oog op een meer doelmatige verstrekking van gegevens in fasen een centrale verstrekkingvoorziening is gerealiseerd, waaruit rechtstreeks gegevens kunnen worden verstrekt aan de gebruikers van de GBA. Deze voorziening, die wordt beheerd door de minister, zal straks de gehele systematische gegevensverstrekking gaan verzorgen.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat in dit wetsvoorstel naast de inhoudelijke ook de formele en beheersmatige verantwoordelijkheid voor de systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen bij de minister wordt gelegd. Deze verstrekking kan straks overigens zowel betrekking hebben op gegevens over ingezetenen als over niet-ingezetenen.

De colleges van burgemeester en wethouders zijn op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de overige verstrekkingen uit de basisregistratie. Zij kunnen binnen de wettelijk gestelde kaders gegevens verstrekken over de eigen ingezetenen, de ingezetenen van een andere gemeente en de niet-ingezetenen.

3.2 *Verplicht gebruik*

De bepalingen omtrent het verplichte gebruik van zogenaamde authentieke gegevens door bestuursorganen zijn ongewijzigd uit de Wet GBA overgenomen in dit wetsvoorstel.

Dit houdt in de eerste plaats in dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke van de algemene gegevens die in de basisregistratie over een ingeschrevene zijn opgenomen, worden aangemerkt als authentieke gegevens. Het gaat daarbij om de basisgegevens van een persoon, die voor de uitvoering van tal van overheidstaken van belang zijn. Teneinde te voorkomen dat de verschillende bestuursorganen uiteenlopende gegevens over een persoon gebruiken met alle nadelen van dien, zowel voor de betrokkene zelf die steeds opnieuw moet aantonen wat zijn juiste gegevens zijn, als voor de bestuursorganen die het risico van fraude en misbruik van voorzieningen lopen indien een burger op verschillende wijzen bij hen is geregistreerd, schrijft de wet voor dat de bestuursorganen verplicht zijn een authentiek gegeven te gebruiken indien dat gegeven over de betrokken persoon beschikbaar is. Op dit verplichte gebruik bestaat een viertal uitzonderingen. Indien bij het gegeven een aantekening is geplaatst dat het onjuist is of in strijd met de Nederlandse openbare orde, dan wel een onderzoek wordt ingesteld naar die onjuistheid of strijdigheid of uit de aantekening blijkt dat de ingeschrevene geen ingezetene meer is, geldt de verplichting om dit gegeven te gebruiken niet. Dat is eveneens het geval indien het bestuursorgaan twijfel heeft aan de juistheid van de verstrekking van een gegeven en daarvan een terugmelding doet aan degene die verantwoordelijk is voor de bijhouding daarvan.¹ Voorts bestaat geen verplichting tot gebruik van het gegeven indien bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of een goede vervulling van de taak van het bestuursorgaan door de onverkorte toepassing van de verplichting om het gegeven te gebruiken, wordt belet.

De wettelijke verplichting voor bestuursorganen om als authentiek aangemerkte gegevens te gebruiken indien zij informatie over een persoon nodig hebben, wordt gecompleteerd door het recht van de betrokken burger om het gevraagde gegeven niet mede te delen indien een bestuursorgaan daar om vraagt. Daarop bestaat vanzelfsprekend als belangrijkste uitzondering, dat betrokkene wel tot mededeling van gegevens verplicht is voor zover die gegevens noodzakelijk worden geacht voor een deugdelijke vaststelling van zijn identiteit.

3.3 *Inrichting, werking en beveiliging*

Het wetsvoorstel beperkt zich op het terrein van de technische en administratieve inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie tot een regeling op hoofdlijnen en laat de nadere invulling over aan regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De ervaringen met de Wet GBA hebben namelijk geleerd dat de vastlegging van gedetailleerde voorschriften in de wet zelf, in combinatie met de gewoonlijk langere doorlooptijd van wetwijzigingen, tot gevolg heeft dat niet altijd met de gewenste snelheid kan worden ingespeeld op nieuwe eisen die op dit gebied aan een basisregistratie worden gesteld. Ook duurt het daardoor soms te lang om te kunnen profiteren van nieuwe technische mogelijkheden die zich aandienen.

De techniekonafhankelijke opzet van het wetsvoorstel komt eveneens tot uiting in het ontbreken van een regeling met betrekking tot een voorafgaande technische schouwing en toetsing van de voorzieningen die gemeenten gebruiken voor de bijhouding en overheidsorganen en derden voor de verstrekking van gegevens. Een dergelijke regeling is destijds wel in de Wet GBA opgenomen om te voorkomen dat eventuele fouten in

¹ In sommige gevallen bevat specifieke wetgeving een bijzondere regeling. Zo schrijft artikel 19b, eerste lid, Algemene Ouderdomswet voor dat de uitkering opgeschort moet worden als het adres dat de betrokkene opgeeft, afwijkt van de gegevens in de GBA.

dergelijke systemen de werking van het stelsel als geheel zouden verstoren. Dit risico doet zich door het gebruik van verbeterde informatie- en communicatietechnieken bij de inrichting van de basisregistratie personen aanzienlijk minder voor en kan nog verder worden teruggebracht indien bepaalde functionaliteiten in de vorm van programmatuur kant-en-klaar aan de betrokkenen beschikbaar wordt gesteld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hiervoor nadere regels worden gegeven.

Eerder is al uitvoerig ingegaan op de inrichting van de basisregistratie personen wat betreft de gemeentelijke en de centrale voorzieningen. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening, de minister is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen. De minister draagt tevens zorg voor een stelsel van berichtenuitwisseling ten behoeve van de bijhouding en de raadpleging van de basisregistratie en de systematische verstrekking van gegevens uit de centrale voorzieningen. Dit houdt in dat de minister onder meer verantwoordelijk is voor de inrichting, het beheer en de beveiliging van dit stelsel, voor de standaardisering van de berichtenuitwisseling en voor het bewaken van de aansluitingen van de betrokken instanties. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisregistratie. Daarbij worden ook regels gesteld over de uitwisseling van informatie tussen de centrale voorzieningen en de gemeentelijke voorzieningen en tussen de centrale voorzieningen en de overheidsorganen en derden aan wie vanuit de centrale voorzieningen gegevens worden verstrekt. Tevens worden daarbij eisen gesteld die een bewerker in acht moet nemen als deze in opdracht van het college van burgemeester en wethouders technische en administratieve werkzaamheden verricht.

Alle betrokkenen dienen er voor te zorgen dat hun voorzieningen functioneren in overeenstemming met de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Dit geldt voor de colleges van burgemeester en wethouders waar het de gemeentelijke voorzieningen betreft, voor de minister wanneer het gaat om de centrale voorzieningen en voor de overheidsorganen of derden wanneer zij informatie uitwisselen in verband met de verstrekking van gegevens uit de centrale voorzieningen.

¹ Zie het voorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), Kamerstukken 32 389. De met dat wetsvoorstel beoogde herijking van het interbestuurlijk toezicht wordt ook wel aangeduid als de «Oosting-plannen», verwijzend naar de naam van de voorzitter van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen. Dit wetsvoorstel is geformuleerd alsof deze plannen al zijn verwezenlijkt.

² Hoofdstuk 1 van het onderhavige wetsvoorstel wordt (in de aanpassingswet die in verband met het wetsvoorstel zal worden gemaakt) geplaatst op de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, die in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht aan de Gemeentewet wordt toegevoegd en die een de lijst bevat met wettelijke voorschriften waarbij de bevoegdheden in het kader van de indeplaatsstelling worden uitgeoefend door de minister wie het aangaat – in dit geval de minister van BZK – en niet door de provincie.

Op de naleving van de bovenbedoelde regels kan toezicht worden uitgeoefend. In tegenstelling tot de huidige Wet GBA bevat het wetsvoorstel geen specifieke bepalingen waar het gaat om het toezicht op de uitvoering van de desbetreffende regels door de gemeenten. Voor zover toezicht op dit punt noodzakelijk is, zal daartoe gebruik worden gemaakt van de (gerevitaliseerde) generieke instrumenten uit de Gemeentewet.¹ Het toezicht wordt daarbij uitgeoefend door de minister van BZK.² Het toezichtsinstrumentarium houdt in dat wanneer een college van burgemeester en wethouders in het kader van de uitvoering van de bovenbedoelde regels een bij of krachtens dit wetsvoorstel gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel een bij of krachtens dit wetsvoorstel gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, de minister kan besluiten daarin te voorzien ten laste van de gemeente (artikel 124 van de Gemeentewet). Aan een dergelijk besluit tot indeplaatsstelling gaat een informatietraject vooraf. De minister kan eerst een ambtsbericht opvragen op grond van artikel 118 van de Gemeentewet. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen door de minister, op grond van artikel 124e van de Gemeentewet aangewezen ambtenaren, ter plaatse informatie vorderen. Zij beschikken daartoe over een aantal bevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht.

Het generieke instrumentarium gaat hiermee verder dan de in de Wet GBA geregelde bevoegdheden van de minister tot het laten verrichten van onderzoek en het geven van een aanwijzing.

Evenals nu het geval is bij de Wet GBA, is de minister op grond van dit wetsvoorstel bevoegd onderzoek te verrichten om vast te stellen of overheidsorganen of derden aan wie systematisch gegevens worden verstrekt, voldoen aan de bovenbedoelde regels. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald op welke wijze het overheidsorgaan medewerking verleent aan het onderzoek.

3.4 Kosten in verband met de uitvoering van deze wet

Paragraaf 4 van hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bevat de regeling met betrekking tot de kosten die samenhangen met het functioneren van de basisregistratie personen in de praktijk. De gemeenten en de overheidsorganen waaraan en derden aan wie op grond van een besluit van de minister gegevens worden verstrekt of informatie ter beschikking wordt gesteld, dragen bij in de kosten in verband met de uitvoering van deze wet.

Het wetsvoorstel kent, net als de Wet GBA, de regel dat de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan overheidsorganen kosteloos plaatsvindt.¹ De basisregistratie staat immers primair ten dienste van de gehele overheid bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Dit neemt echter niet weg dat, evenals in de huidige Wet GBA, wel een grondslag is opgenomen om bijdragen op te leggen ter bestrijding van de kosten in verband met de uitvoering van de wet. Deze wettelijke bepaling komt inhoudelijk voor het grootste deel overeen met de daarover in de Wet GBA opgenomen bepaling. De bijdragen worden opgelegd aan de gemeenten en de overheidsorganen en derden aan wie op systematische wijze gegevens worden verstrekt of in geaggregeerde vorm gegevens beschikbaar worden gesteld. Deze bijdragen zijn gerechtvaardigd vanwege de voordelen die de betrokkenen in de uitvoering van hun taken hebben bij het functioneren van de basisregistratie als bron van (authentieke) persoonsgegevens. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke categorieën van kosten bijdragen in rekening kunnen worden gebracht en op welke grondslagen de bijdragen aan de verschillende betrokkenen worden toebedeeld.

Vervolgens kunnen de bijdragen die door de betrokkenen moeten worden betaald, worden vastgesteld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen hierover nadere regels worden gesteld. Daarbij zal rekening worden gehouden met het systeem van budgetfinanciering dat met ingang van 1 januari 2008 is ingevoerd. Aanleiding hiervoor was het besluit van het kabinet om voor de exploitatie van de basisvoorzieningen in het kader van de elektronische overheid, zoals de basisregistraties, budgetfinanciering toe te passen, tenzij blijkt dat dit ondoelmatig of niet budgettair neutraal inpasbaar is. Een belangrijk voordeel van de budgetfinanciering van de basisvoorzieningen is het achterwege blijven van interne overheidsfacturering, waardoor de bureaucratie wordt teruggedrongen. In het geval van toepassing van het systeem van budgetfinanciering worden de geldstromen verlegd. De budgetfinanciering is gerealiseerd door het treffen van voorzieningen in de begroting van het ministerie van BZK, enerzijds door verschuivingen vanuit de begrotingen van de betrokken departementen (voor het gebruik dat door de departementen en de begrotingstechnisch daaronder ressorterende overheidsorganen van de gegevens wordt gemaakt) en anderzijds door een uitname uit het gemeentefonds (voor de bijdragen die de gemeenten verschuldigd zijn). De facturering op basis van het aantal berichten aan de betrokkenen

¹ Zie artikel 3.17 van het wetsvoorstel.

komt in het geval van budgetfinanciering te vervallen. Voor de onder de budgetfinanciering vallende organisaties, waarvoor dus een voorziening in de begroting van het ministerie van BZK is getroffen, wordt door de minister van BZK het in rekening te brengen bedrag per bericht op nul gesteld. Organisaties die niet onder het systeem van budgetfinanciering vallen of er geen gebruik van maken, blijven een factuur ontvangen ter betaling van de berekende bijdrage in de kosten. Het totaal van de bijdragen in het kader van de budgetfinanciering en de facturen in de overige gevallen dekt het totaal aan kosten voor de uitvoering van de wet.

3.5 Overleg

De in de Wet GBA vastgelegde verplichting voor de minister om periodiek overleg te voeren met een representatieve vertegenwoordiging van de gemeenten en van de overheidsorganen en derden aan wie op systematische wijze gegevens uit de basisregistratie worden verstrekt, is in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Het verdient opmerking dat in het vervolg ook een representatieve vertegenwoordiging van de aangewezen bestuursorganen die kunnen verzoeken om een persoon als niet-ingezetene in de basisregistratie op te nemen, deel zal uitmaken van het overleg. In beginsel kunnen alle onderwerpen die bij of krachtens de wet worden geregeld onderwerp van overleg vormen. Door deze algemene omschrijving wordt het belang van het overleg voor de basisregistratie personen tot uitdrukking gebracht. Het overleg biedt de gelegenheid om gebruik te maken van de deskundigheid en ervaring met de basisregistratie in de praktijk die bij de betrokkenen aanwezig is. Dit komt niet alleen de kwaliteit van het stelsel en van de in de basisregistratie opgenomen gegevens ten goede, maar bevordert ook het draagvlak van de basisregistratie bij de gemeenten en de gebruikers. De wet noemt een aantal onderwerpen die in ieder geval aan de orde dienen te komen in het overleg. Dat zijn wijzigingen van de wet of de daarop gebaseerde lagere regelgeving, de uitgangspunten van het te voeren kwaliteitsbeleid en de uitgangspunten van de financiële exploitatie van de basisregistratie binnen de gestelde wettelijke kaders. De minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen met betrekking tot het overleg.

4 De bijhouding van de basisregistratie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop de bijhouding van de basisregistratie plaatsvindt. Onder bijhouding wordt verstaan het op zorgvuldige wijze opnemen en het actueel houden van persoonsgegevens in de basisregistratie. In het kader van de bijhouding zijn drie aspecten relevant: over welke personen moeten gegevens worden opgenomen, welke gegevens worden opgenomen en op welke wijze worden deze gegevens verkregen. In onderstaande paragrafen wordt kort bij deze aspecten stilgestaan. Voorts wordt aandacht besteed aan de verplichtingen van overheidsorganen, gebruikers van de basisregistratie en de burger zelf om informatie te verstrekken die van belang is voor de bijhouding. Tevens wordt stilgestaan bij de rechten van de burger in verband met de bijhouding van de hem betreffende gegevens. Het gaat dan om de rechten op inzage, op verbetering en op verwijdering van gegevens. In dit hoofdstuk zal eerst worden gesproken over de bijhouding van gegevens met betrekking tot ingezetenen. Aan het slot van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen waarvoor in de wet op een aantal onderdelen afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

4.2 De inschrijving

Het belang van de basisregistratie voor de persoonsinformatievoorziening van de overheid brengt met zich mee dat in de basisregistratie in principe over alle rechtmatig in Nederland verblijvende personen gegevens worden bijgehouden. De burger heeft er zelf ook belang bij dat gegevens over hem in de basisregistratie zijn opgenomen. Immers, indien deze gegevens bij de overheid niet bekend zijn, kan een burger vaak geen of slechts in bijzondere gevallen gebruik maken van overheidsvoorzieningen. Het is daarom belangrijk hoe de kring van in te schrijven personen wordt bepaald. Waar het de inschrijving van personen als ingezetene betreft blijven de criteria in dit wetsvoorstel ongewijzigd ten opzichte van die in de Wet GBA. De criteria voor de inschrijvingsplicht zijn zo gekozen dat enerzijds zoveel mogelijk wordt tegemoet gekomen aan de wens om een zo doelmatig mogelijke basisregistratie te bereiken, en anderzijds de burger zo weinig mogelijk te belasten met een inschrijvingsplicht. De inschrijvingsplicht is derhalve gerelateerd aan een bepaalde termijn van verblijf in Nederland, waarbij het redelijke vermoeden bestaat dat dit verblijf een bepaalde bestendigheid heeft. Deze bestendigheid van het verblijf is bepalend voor het ontstaan van contacten tussen de betrokken burger en de overheid. Dit betekent dat de criteria voor de registratie van binnenkomst in Nederland en vertrek uit Nederland van ingezetenen zodanig geformuleerd zijn dat een kortstondige binnenkomst in Nederland niet direct hoeft te leiden tot inschrijving in de basisregistratie en een kortstondig vertrek uit Nederland geen aanleiding hoeft te zijn om direct het vertrek van betrokkene in de basisregistratie te registreren. Uit het voorgaande volgt het verschil in de termijnen voor inschrijving en uitschrijving: bij binnenkomst is er de behoefte om betrokkene niet al te lang buiten de administratie van de overheid te laten, omdat zijn fysieke aanwezigheid in Nederland als zodanig relevant is voor de overheid. Bij vertrek worden de meeste contacten met Nederlandse overheidsorganen verbroken. De gevolgen daarvan zijn ingrijpend zodat er een langere periode wordt genomen voordat geconstateerd wordt dat iemand ook daadwerkelijk het land *blijvend* heeft verlaten, dat wil zeggen zijn hoofdverblijf naar het buitenland heeft verlegd.

Er zijn, net als onder de Wet GBA, uitzonderingen op het principe dat iedereen die gedurende een bepaalde tijd rechtmatig in Nederland verblijft als ingezetene in de basisregistratie personen wordt opgenomen. Deze uitzonderingen houden verband met de bijzondere verblijfsrechtelijke status van deze personen. In tegenstelling tot de Wet GBA worden de categorieën personen die het betreft niet langer in de wet zelf genoemd, maar kunnen zij bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. In de maatregel zal het bijvoorbeeld, evenals nu, mogelijk worden gemaakt voor de minister van Buitenlandse Zaken om in Nederland gestationeerde diplomatieke en consulaire ambtenaren en hun familieleden aan te wijzen, die niet als ingezetene worden ingeschreven in de basisregistratie personen. Ook kunnen categorieën van personen worden aangewezen die pas na een bepaalde tijd in aanmerking komen voor inschrijving, zoals hier rechtmatig verblijvende asielzoekers die nog in de centrale opvang verblijven.

De bepalingen uit de Wet GBA die betrekking hebben op de verschillende wijzen van inschrijving zijn in dit wetsvoorstel overgenomen. Dit houdt in dat inschrijving nog steeds kan plaatsvinden op grond van een door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte geboorteakte betreffende een in Nederland geboren kind, een aangifte van verblijf en adres van een rechtmatig in Nederland verblijvende persoon of ambtshalve. Eveneens is de regeling gehandhaafd dat personen die, komende vanuit het Caribische deel van het Koninkrijk, zich in Nederland vestigen in beginsel

niet eerder worden ingeschreven dan nadat zij een verhuisbericht hebben overgelegd dat is verstrekt door de verantwoordelijke voor de basisadministratie waar betrokkene laatstelijk als ingezetene was ingeschreven.

4.3 De opneming van persoonsgegevens

Uitgangspunt voor de op te nemen gegevens is dat zij algemeen, betrouwbaar, voor één uitleg vatbaar en niet vluchtig zijn. Voorts worden geen «gevoelige» gegevens opgenomen, zoals gegevens omtrent iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid of gezondheid. In de basisregistratie personen wordt, evenals bij de GBA, over een ingeschreven persoon uitsluitend een set van algemene basisgegevens opgenomen die in beginsel nodig is voor de overheidsorganen bij de uitvoering van hun taken. Vanwege het fundamentele belang van de gegevens voor het dagelijks functioneren van de overheid dienen de opgenomen gegevens aan de hoge eisen van betrouwbaarheid en duidelijkheid te voldoen. Het brede gebruik dat van de persoonsgegevens moet kunnen worden gemaakt, leidt er voorts toe dat geen gegevens worden opgenomen en bewaard die geen algemene functie hebben binnen de overheid. Gegevens die zijn bestemd voor specifieke sectoren van beleid, worden uit het oogpunt van doelmatige en heldere ordening van informatie, in principe niet in een algemene basisregistratie als de onderhavige opgeslagen. Hiermee is niet alleen de doelmatigheid, maar ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gediend. De gegevens worden onderscheiden in algemene gegevens en administratieve gegevens. De verzameling algemene en administratieve gegevens over een persoon wordt de persoonslijst genoemd.

De algemene gegevens

De in de basisregistratie op te nemen set algemene gegevens over een persoon is vrijwel identiek aan de gegevensset die in de Wet GBA is voorgeschreven. Het belangrijkste verschil is dat de gegevens, noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Kieswet, onderdeel zijn gaan uitmaken van de algemene gegevens. In de Wet GBA worden deze gegevens aangeduid als bijzondere gegevens. Dezelfde status van bijzondere gegevens is in de Wet GBA ook toegekend aan de gegevens, noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Paspoortwet. De bijhouding van die gegevens is in de basisregistratie personen echter niet meer aan de orde door de ontwikkeling van een eigen basisregistratie voor reisdocumenten, de centrale reisdocumentenadministratie. Het administratienummer dat in de Wet GBA is aangewezen als persoonsnummer en in het GBA-stelsel wordt gebruikt in de berichtuitwisseling met de gemeenten en de gebruikers wordt in de basisregistratie personen voorlopig weliswaar gehandhaafd, maar de functie daarvan zal worden overgenomen door het burgerservicenummer, bedoeld in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Als gevolg van bovengenoemde wijzigingen sluit de gegevensset beter aan bij de uitvoering van de taken van de gemeenten en de gebruikers.

Het voorgaande betekent dat in de basisregistratie personen met betrekking tot een ingezetene algemene gegevens kunnen worden opgenomen over:

- de burgerlijke staat (zoals geboorte, huwelijk of geregistreerd partnerschap, kinderen, overlijden);
- curatele;
- het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;
- de nationaliteit;¹
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de bijhoudingsgemeente, het adres in die gemeente, het verblijf in en het vertrek uit Nederland;

¹ Over de problematiek met betrekking tot de registratie in de GBA van een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit worden regels gesteld in een separaat wetgevingstraject; deze regels zullen uiteindelijk ook in de Wbrp worden verwerkt.

- het burgerservicenummer van de ingeschrevene en gerelateerde personen (zoals ouders en kinderen);
 - het gebruik van de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerde partner;¹
 - de kiesgerechtigdheid in verband met de uitvoering van de Kieswet.
- In deze opsomming ontbreekt het administratienummer. Zoals vermeld zal de functie van het administratienummer worden overgenomen door het burgerservicenummer. Tot het zover is wordt het administratienummer in een overgangsbepaling als algemeen gegeven gehandhaafd. De nadere invulling van de algemene gegevens die in de basisregistratie kunnen worden geregistreerd, wordt niet meer in (een bijlage bij) de wet zelf bepaald, zoals in de Wet GBA, maar op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Dit maakt het mogelijk om wijzigingen in deze nadere gegevens eenvoudiger in de regelgeving te kunnen implementeren. Daardoor kan sneller worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, zonder afbreuk te doen aan het noodzakelijke niveau van transparantie van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen.

De administratieve gegevens

Omtrent de algemene gegevens in de basisregistratie worden zogenaamde administratieve gegevens opgenomen. Deze zijn in de eerste plaats noodzakelijk in verband met de inschrijving en de wijziging van de gemeente van bijhouding van de algemene gegevens. Daarnaast dienen deze administratieve gegevens er toe dat kenbaar is op grond van welk brondocument of op welke rechtsgrond de algemene gegevens zijn verkregen, zodat vastgesteld kan worden welke bewijskracht daaraan kan worden toegekend. Voorts betreft het gegevens ter aanduiding van de onjuistheid van een (eerder) opgenomen algemeen gegeven of van strijdigheid met de Nederlandse openbare orde van een (eerder) opgenomen gegeven over de burgerlijke staat dan wel over een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid, alsmede andere gegevens, noodzakelijk in verband met de bijhouding van de basisregistratie. Ten slotte vallen ook gegevens over de beperking van de verstrekking van gegevens aan derden onder de administratieve gegevens.

Herkomst van de gegevens

De betrouwbaarheid van de opgenomen gegevens wordt in hoge mate bepaald door de toepassing van de regels omtrent de bronnen waaraan gegevens mogen worden ontleend en de procedures voor opneming van gegevens uit die bronnen in de basisregistratie (de zogenaamde bronregels). Met het oog op het gebruik van de gegevens door tal van overheidsorganen, welk gebruik voor een groot deel in beginsel zelfs dwingend is voorgeschreven, is in het wetsvoorstel nauwkeurig bepaald op grond van welke brondocumenten de gegevens kunnen worden opgenomen. Uitgangspunt daarbij is dat de gegevens aan zo betrouwbaar mogelijke brondocumenten, zoals authentieke akten, worden ontleend. Slechts bij het ontbreken van dergelijke brondocumenten kunnen gegevens aan een document met een geringere bewijskracht worden ontleend. Sommige gegevens worden niet op grond van brondocumenten in de basisregistratie opgenomen, maar ontleend aan mededelingen daarover van publiekrechtelijke instanties. Het gegeven over de nationaliteit kan ook worden opgenomen op basis van de toepassing van het nationaliteitsrecht. Ten slotte is de ingezetene zelf een belangrijke bron van gegevens. Zo legt de wet aan hem de verplichting op om aangifte te doen omtrent zijn woonadres of briefadres of om inlichtingen te verschaffen over (rechts-)feiten die van belang zijn voor de bijhouding van gegevens over hem in de basisregistratie.

¹ Het betreft het gebruik van de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerde partner in het maatschappelijk verkeer (bv. als aanschrijffnaam op brieven van overheidsinstanties). Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden, zoals een combinatie, waarin de eigen geslachtsnaam wordt gevolgd of voorafgegaan door de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerde partner dan wel het uitsluitend gebruiken van de geslachtsnaam van laatstgenoemde.

Onder de Wet GBA komt het voor dat de geboortedatum of de nationaliteit van een vreemdeling bij zijn inschrijving niet met toepassing van het stelsel van bronregels of op basis van de toepassing van het nationaliteitsrecht kan worden vastgesteld. Deze gegevens worden dan opgenomen als onbekend, of in sommige gevallen gedeeltelijk onbekend. In het wetsvoorstel is in dit verband een bijzondere voorziening getroffen. Als deze gegevens in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland door de IND zijn vastgesteld, ontleent de gemeente deze gegevens aan een mededeling daarover van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

Ook op het punt van het briefadres bevat het wetsvoorstel een uitbreiding ten opzichte van de Wet GBA. Het college van burgemeester en wethouders wordt bevoegd om ambtshalve te besluiten tot het opnemen van een briefadres indien het woonadres ontbreekt en door de betrokken ingezetene geen aangifte wordt gedaan van een briefadres. Deze bevoegdheid ziet met name op de situatie van zogenaamde stadsnomaden die aantoonbaar in een gemeente verblijven zonder daar een vast woonadres te hebben en die geen briefadres willen kiezen. Daarmee komt een einde aan de huidige situatie, waarin dergelijke personen worden geregistreerd als ingezetene van een gemeente zonder adres. Een registratie van een ingezetene zonder adres is strijdig met het uitgangspunt van de bevolkingsadministratie, waarin iedere ingezetene over een adres dient te beschikken om bereikbaar te zijn voor de overheid. Het college gaat niet over tot het ambtshalve opnemen van een briefadres indien daarvoor geen instemming bestaat van de briefadresgever.

Voor de gebruikers blijft kenbaar aan welke bron de gegevens zijn ontleend, zodat zij bijvoorbeeld in het geval van een minder betrouwbaar brondocument zelf de betrouwbaarheid van het opgenomen gegeven in het licht van hun eigen bedrijfsprocessen kunnen bepalen. Ook de ingeschrevene kan op deze wijze de herkomst van de over hem opgenomen gegevens achterhalen. Hierdoor is sprake van een transparante gegevensverwerking. Daarmee wordt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger bevorderd. Tevens wordt met deze procedure een zorgvuldige opneming van gegevens gegarandeerd. Het bronnenstelsel in de basisregistratie personen brengt met zich mee dat indien aan geen van de in de wet genoemde bronnen het gegeven kan worden ontleend, het desbetreffende gegeven niet in de basisregistratie wordt opgenomen.

4.4 De verplichtingen van overheidsorganen

In verband met de bijhouding van gegevens in de basisregistratie personen is een belangrijke rol weggelegd voor overheidsorganen. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verplichting om gegevens aan te leveren, voor de bijhouding waarvan zij zelf in eerste instantie verantwoordelijk zijn, en de verplichting om een terugmelding te doen aan de basisregistratie indien zij beschikken over gegevens die afwijken van de gegevens over de ingezetene zoals zij die uit de basisregistratie verstrekt hebben verkregen.

In het wetsvoorstel zijn, net als in de Wet GBA, aan daartoe aangewezen overheidsorganen verplichtingen opgelegd om informatie te verstrekken die van belang is voor de bijhouding van een aantal gegevens in de basisregistratie. Het gaat dan om de ambtenaar van de burgerlijke stand die in zijn registers melding maakt van een feit omtrent de burgerlijke staat van een ingeschrevene, de griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage die in het curateleregister melding maakt van een voorziening in de curatele over een ingeschrevene, de griffier van de

rechtbank die in het gezagsregister melding aantekening houdt van een wijziging in het gezag dat over een minderjarige wordt uitgeoefend, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die in het openbaar register, bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap melding heeft gemaakt van een verkrijging of een verlies van het Nederlanderschap van de ingeschrevene, de griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage dan wel de griffier van de Hoge Raad indien een uitspraak is gedaan over de vaststelling van het Nederlanderschap van de ingeschrevene, de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel die mededeling doet van gegevens over het verblijfsrecht van de in de basisregistratie ingeschreven vreemdeling en de griffier van het betrokken gerecht dat een ingeschrevene onbevoegd heeft verklaard tot het voeren van de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerd partner. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur verplichtingen worden opgelegd aan bestuursorganen om mededeling te doen van het feit of zij bepaalde personen hebben aangewezen die in verband met hun bijzondere verblijfsrechtelijke positie niet in aanmerking komen voor inschrijving in de basisregistratie. Hier valt met name te denken aan de minister van Buitenlandse Zaken die een dergelijke aanwijzing kan doen ten aanzien van naar Nederland uitgezonden diplomatieke en consulaire ambtenaren.

Een verplichting tot aanlevering van gegevens rust ook op bestuursorganen die als gebruikers van de basisregistratie daaruit gegevens verstrekt krijgen. Zij hebben een belangrijke positie als het gaat om de bewaking van de kwaliteit van de persoonsgegevens in de basisregistratie. In beginsel dient het bestuursorgaan de uit de basisregistratie verstrekte gegevens (voor zover het authentieke gegevens betreft) verplicht te gebruiken. Het wetsvoorstel geeft echter geen garantie op juistheid van de verstrekte gegevens, net zo min als de huidige Wet GBA. Het verplicht gebruik is mede om die reden dus ook een beginselplicht en indien een bestuursorgaan uit eigen waarneming twijfelt aan de juistheid van een verstrekking van een gegeven dat in de basisregistratie is opgenomen, is het verplicht dit te melden aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente. De twijfel kan betrekking hebben op de algemene gegevens zelf, maar ook op bijvoorbeeld een mutatieverstrekking betreffende het opschorten van een persoonslijst vanwege vertrek uit Nederland met onbekend adres. Ook een melding vanuit de basisregistratie personen dat een bepaald persoon waarover het bestuursorgaan gegevens heeft gevraagd, in de basisregistratie niet bekend is, kan leiden tot een terugmelding als het bestuursorgaan twijfelt of de betrokkene niet in de basisregistratie bekend zou moeten zijn. Het betrokken college heeft na de terugmelding de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zonodig de gegevens in de basisregistratie te corrigeren. Aldus werken ook gebruikers van de basisregistratie mee aan de bevordering van de kwaliteit van de daarin opgenomen gegevens. Om dit proces van terugmelden organisatorisch en technisch efficiënt te begeleiden is als onderdeel van de centrale voorzieningen van de basisregistratie personen de zogenaamde terugmeldvoorziening gerealiseerd (zie paragraaf 2.2.3).

Ten slotte regelt de wet ook de onderlinge informatieplicht tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de basisregistratie. Dit betreft derhalve de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en de minister. Zij verstrekken spontaan of op verzoek alle inlichtingen die van belang zijn voor een goede uitvoering van de taak met betrekking tot de basisregistratie. Dit kan bijvoorbeeld ook betekenen dat indien inconsistenties of fouten worden geconstateerd in de opgenomen gegevens, hetzij door een college van burgemeester en wethouders, hetzij door de minister in de centrale voorzieningen, daarvan

kennis wordt gegeven aan degene die op dat moment voor de bijhouding van de gegevens van de desbetreffende ingeschrevene verantwoordelijk is.

4.5 De verplichtingen van de burger

Een onmisbare rol in een goede bijhouding van de gegevens in de basisregistratie personen is weggelegd voor de burger. Tenslotte is hij degene over wie gegevens worden vastgelegd en bepaalt hij zelf door het verrichten van feitelijke handelingen (zoals een verhuizing) of het verrichten van rechtshandelingen (zoals een huwelijk of erkenning van een kind) in hoge mate of daar wijzigingen in optreden. Voor zover de wet daar niet al op andere wijze in voorziet, is de ingezetene verplicht spontaan informatie te verstrekken over deze feitelijke handelingen of rechtshandelingen aan het college van burgemeester en wethouders dat verantwoordelijk is voor de bijhouding van gegevens over hem in de basisregistratie. Daarnaast is hij verplicht de voor de bijhouding noodzakelijke inlichtingen te geven en geschriften te overleggen indien het college hem daarom verzoekt. Indien hij niet aan zijn verplichtingen voldoet, heeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid de gegevens met betrekking tot de ingezetene ambtshalve op te nemen of te wijzigen. Los daarvan kan de betrokken burger, afhankelijk van de wettelijke bepaling die wordt overtreden, een bestuurlijke boete dan wel een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd (zie paragraaf 2.4.3).

De in dit wetsvoorstel aan de burger opgelegde verplichtingen in het kader van de bijhouding van de basisregistratie personen zijn vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de Wet GBA. De verplichtingen van de burger houden het volgende in. Degene die Nederland binnenreist en in aanmerking komt voor inschrijving als ingezetene in de basisregistratie dient zich in persoon te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft en doet daar aangifte van verblijf en adres. Indien hij niet over een woonadres beschikt, meldt hij zich bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij een briefadres heeft gekozen. Een aangifte van verblijf en adres blijft achterwege indien de betrokken persoon wordt ingeschreven op basis van een Nederlandse geboorteakte.

Degene die als ingezetene is ingeschreven heeft voorts de plicht om aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zijn nieuwe adres zich bevindt tijdig schriftelijk zijn adreswijziging door te geven, om een briefadres te kiezen indien een woonadres ontbreekt of om tijdig schriftelijk aangifte te doen van zijn voorgenomen vertrek uit Nederland.

Waar het gaat om het doen van aangifte van een adreswijziging zijn de mogelijkheden daartoe voor de burger verruimd. Op grond van de Wet GBA dient deze aangifte binnen vijf dagen na de verhuizing te geschieden. In dit wetsvoorstel krijgt de burger de gelegenheid om vanaf vier weken vóór de verhuizing tot vijf dagen na de verhuizing aangifte te doen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een in de praktijk gevoelde behoefte van ingezetenen om bij de regeling van hun aanstaande verhuizing aangifte van adreswijziging bij de toekomstige woongemeente te kunnen doen. Veel gemeenten bieden ook al bij wijze van dienstverlening aan burgers de mogelijkheid om, eventueel op elektronische wijze, kennis te geven van de voorgenomen adreswijziging. Teneinde te voorkomen dat de aangifte onbetrouwbaar wordt, gezien het feit dat het om een voornemen gaat, is de termijn waarbinnen de aangifte van te voren kan worden gedaan beperkt tot vier weken vóór de verhuizing.

In het wetsvoorstel wordt voorts (in artikel 2.22) een expliciete regeling getroffen voor het opschorten van de bijhouding van de persoonslijst van een ingezetene die het adres waarop hij in de basisregistratie is ingeschreven, heeft verlaten en spoorloos is. De regeling houdt in dat indien een ingezetene niet kan worden bereikt, van hem geen aangifte van adreswijziging of aangifte van vertrek uit Nederland is ontvangen en na gedegen onderzoek geen gegevens kunnen worden achterhaald betreffende zijn verblijf in Nederland, zijn vertrek uit Nederland, noch zijn volgende verblijf buiten Nederland, het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente ambtshalve zorg draagt voor opnemning van het gegeven van het vertrek van de ingezetene uit Nederland. Met het opnemen van deze regeling in het wetsvoorstel wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een betere uitvoering van de wet in deze gevallen.

Er zal overigens niet lichtvaardig tot ambtshalve opschorting van de bijhouding van een persoonslijst mogen worden overgegaan. De gevolgen daarvan zijn immers aanzienlijk. Voor de ingeschrevene betekent het dat de verschillende overheidsorganen (en derden) er in beginsel vanuit gaan dat hij niet meer in Nederland verblijft. Zij zullen bijvoorbeeld uitkeringen en andere vormen van dienstverlening ten behoeve van betrokkene in beginsel stopzetten. Voor overheidsorganen (en derden) is het gevolg dat zij de basisregistratie niet meer kunnen gebruiken om de betrokken persoon te bereiken. Met name overheidsorganen die van betrokkene iets te vorderen hebben (zoals de Belastingdienst, de deurwaarder of het openbaar ministerie dat een uitstaande boete wil innen) zullen hier last van ondervinden. Een opschorting van de bijhouding van de persoonslijst kan in dit geval dan ook niet eerder plaatsvinden dan nadat een gedegen onderzoek geen nieuwe gegevens heeft opgeleverd over het verblijf in Nederland, het vertrek uit Nederland, noch het verblijf buiten Nederland van betrokkene. Voor het uitvoeren van het onderzoek zal een protocol worden ontwikkeld, dat wordt opgenomen in een handleiding uitvoeringsprocedures.¹ Daarnaast zal gebruik kunnen worden gemaakt van de nieuwe technische mogelijkheden van de basisregistratie, zoals geautomatiseerde terugmelding van gegevens over het adres door overheidsorganen aan de bijhoudingsgemeente.

Ook met betrekking tot het briefadres zijn in het wetsvoorstel enkele wijzigingen aangebracht ten opzichte van de Wet GBA. In paragraaf 4.3 is al ingegaan op de nieuwe bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om ambtshalve te besluiten tot het opnemen van een briefadres indien het woonadres ontbreekt en door de betrokken ingezetene geen aangifte wordt gedaan van een briefadres. Het wetsvoorstel bevat voorts een uitbreiding van de gronden waarop een briefadres kan worden gekozen. De in de Wet GBA bestaande mogelijkheid voor een burger die in een bepaalde instelling, zoals een gevangenis, verblijft om uit privacyoverwegingen te kiezen voor een briefadres, blijft gehandhaafd. Daarnaast kan de ingezetene een briefadres kiezen indien het opnemen van het woonadres van betrokkene naar het oordeel van de burgemeester om veiligheidsredenen niet wenselijk is. De achtergrond van deze uitbreiding is dat de ingeschrevene de verstrekking van gegevens over zijn adres slechts in beperkte mate kan tegengaan. Het adres kan niet worden onthouden aan de overheidsorganen voor wie deze gegevens noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van hun taak en slechts in beperkte mate worden onthouden aan derden. Hierdoor kan het risico dat het woonadres toch bekend raakt bij personen die een gevaar kunnen vormen voor de desbetreffende burger te groot worden. In dat geval kan de inschrijving op een briefadres een uitkomst bieden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat een burger na verblijf in een opvanginstelling weer in een particuliere woning gaat verblijven, maar de

¹ De bestaande handleiding uitvoeringsprocedures GBA, die de ambtenaren in praktische zin ondersteunt bij de uitvoering van de Wet GBA, zal worden aangepast en voortgezet als handleiding uitvoeringsprocedures BRP. De handleiding zelf is geen regelgeving.

veiligheidssituatie nog dusdanig is dat het feitelijke woonadres nog niet in de basisregistratie kan worden opgenomen. Echter ook personen die om veiligheidsredenen ter bescherming van hun gezondheid of leven verblijven in opvanghuizen, zoals blijf-van-mijn-lijfhuizen, kunnen in de gelegenheid wordt gesteld om een briefadres te kiezen. Het briefadres kan het adres zijn van familie of vrienden, maar ook een door het college van burgemeester en wethouders daartoe aangewezen instelling in de gemeente.

Om recht te doen aan het uitgangspunt dat in de basisregistratie in beginsel het woonadres is vermeld en te voorkomen dat burgers zonder legitieme reden een briefadres (kunnen) kiezen, wordt het oordeel over het al dan niet bestaan van veiligheidsredenen als hier bedoeld bij de burgemeester neergelegd. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van deze bevoegdheid door de burgemeester, zoals het afgaan op bepaalde indicaties. Een indicatie kan bijvoorbeeld een risico-analyse van de politie zijn.

De ingezetene dient zo spoedig mogelijk alle feiten betreffende zijn burgerlijke staat en nationaliteit die zich buiten Nederland hebben voorgedaan ter kennis te brengen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de gegevens over hem worden bijgehouden en daarover desgevraagd in persoon aan het college inlichtingen te geven en geschriften te overleggen. Het college kan hem ook bij andere gelegenheden om inlichtingen en geschriften betreffende zijn burgerlijke staat en nationaliteit verzoeken. Ook dient hij, desgevraagd in persoon, aan het college inlichtingen te geven en geschriften te overleggen, indien het college het redelijke vermoeden heeft dat hij in gebreke is met het doen van een aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging of van vertrek.

Evenals de Wet GBA bevat ook dit wetsvoorstel een regeling waarbij in een aantal gevallen de verplichtingen van de burger door een andere persoon moeten worden verricht (bijvoorbeeld door ouders, voogden en verzorgers voor minderjarigen beneden de leeftijd van zestien jaar) dan wel door een andere persoon kunnen worden verricht (bijvoorbeeld echtgenoten of geregistreerde partners die hetzelfde woonadres hebben, voor elkaar).

Op enkele punten worden verplichtingen aan anderen opgelegd die van belang zijn voor de bijhouding van gegevens over een ingezetene. Zo is degene die een briefadres verschaft aan een ingezetene verplicht om zorg te dragen dat geschriften aan de ingezetene worden doorgegeven of inlichtingen daarover aan hem worden medegedeeld. Ook is de briefadresgever verplicht, desgevraagd in persoon, het college van burgemeester en wethouders te voorzien van de noodzakelijke informatie over het briefadres. Het hoofd van een daartoe door het college van burgemeester en wethouders aangewezen instelling of bedrijf waar personen verblijf plegen te houden, is verplicht op bepaalde tijdstippen het college op de hoogte te stellen van de personen die naar redelijke verwachting voor onbepaalde tijd dan wel een bepaalde periode in de instelling of het bedrijf zullen verblijven dan wel zullen overnachten. De echtgenoot, geregistreerd partner en de directe nabestaanden van een overledene zijn verplicht het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de overledene laatstelijk als ingezetene was ingeschreven de informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de bijhouding van de basisregistratie.

Ten slotte wordt geregeld op welke wijze de identiteit moet worden vastgesteld van degene die in persoon bij het college van burgemeester en wethouders dient te verschijnen. Betrokkene is in dat geval verplicht tot overlegging van een op hem betrekking hebbend document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Indien het gaat om een minderjarige of onder curatele gestelde kan worden verlangd dat

deze in persoon verschijnt en een op hem betrekking identiteitsdocument overlegt.

4.6 De rechten van de burger

In verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevene in de basisregistratie personen zijn hem de nodige rechten toegekend. Deze rechten hebben enerzijds betrekking op de bijhouding van de gegevens over hem in de basisregistratie en anderzijds op de verstrekking van die gegevens uit de basisregistratie aan overheidsorganen en derden. Het uitgebreide en afgewogen stelsel van rechten dat in de Wet GBA is neergelegd, is in dit wetsvoorstel overgenomen. Wat betreft de rechten van de ingeschrevene in het kader van de bijhouding is de bestaande regeling bovendien in twee opzichten uitgebreid. In de eerste plaats wordt het voor de ingeschrevene mogelijk om een verzoek tot inzage in de over hem opgenomen gegevens en het verkrijgen van een afschrift daarvan, in het vervolg te richten tot het college van burgemeester en wethouders van iedere willekeurige gemeente. Desgewenst kan de ingezetene dit verzoek zelfs doen aan een inschrijffoorziening voor niet-ingezetenen. De inschrijffoorziening heeft immers op dezelfde wijze rechtstreekse toegang tot de gegevens in de basisregistratie personen als de colleges van burgemeester en wethouders. Doordat de ingezetene op verschillende plaatsen zijn verzoek kan indienen, wordt het voor hem eenvoudiger om de juistheid van de eigen gegevens te controleren en daarmee zijn rechten uit te oefenen. Deze nieuwe mogelijkheden worden ondersteund door de modernisering van de basisregistratie. Hierop is in paragraaf 2.5.2 ingegaan. In de tweede plaats stelt het wetsvoorstel buiten twijfel dat een beslissing van het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente om ambtshalve over te gaan tot verbetering, aanvulling of verwijdering van een algemeen gegeven, wordt gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb. Hierover bestond tot nu toe onduidelijkheid.¹ Dit betekent dat een dergelijke beslissing moet voldoen aan de eisen die de Awb aan de voorbereiding, motivering en bekendmaking van besluiten stelt en dat de ingeschrevene die het met de beslissing niet eens is, daartegen bezwaar en beroep kan instellen.

De rechten waarover de burger in het kader van de bijhouding van gegevens over hem in de basisregistratie personen beschikt zijn kort samengevat de volgende.

Degene die als ingezetene in de basisregistratie personen wordt ingeschreven (zowel indien het de eerste keer is, als in het geval de betrokkene na terugkeer uit het buitenland weer ingezetene wordt) krijgt binnen vier weken kosteloos een volledig overzicht van zijn persoonslijst, dat in begrijpelijke vorm is opgesteld. Daarbij wordt tegelijkertijd schriftelijk mededeling gedaan van de hoofdlijnen van de regels die ten aanzien van de basisregistratie personen gelden. De ingezetene heeft voorts het recht om kosteloos inzage te verkrijgen in de gegevens die over hem zijn opgenomen in de basisregistratie. Op zijn verzoek wordt hem een, desgewenst gewaarmerkt, afschrift in begrijpelijke vorm verstrekt van de opgenomen gegevens met de beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens. Voor dit afschrift kunnen overigens wel kosten in rekening worden gebracht. Aan een verzoek hoeft geen gevolg te worden gegeven indien dat niet met een redelijke tussenpoos is gedaan ten opzichte van een eerder verzoek. Het college van burgemeester en wethouders voldoet, eveneens kosteloos, aan het verzoek van de ingeschrevene om hem betreffende gegevens in de basisregistratie te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. De verzoeker wordt van de uitvoering van zijn verzoek terstond

¹ Zie verder de toelichting bij artikel 2.60.

schriftelijk op de hoogte gebracht door het college. De ingeschreven burger heeft voorts het recht om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken dat de verstrekking van gegevens over hem aan derden wordt beperkt. Het college voldoet kosteloos aan dit verzoek door op de persoonslijst van betrokkene daaromtrent een aantekening te stellen. Indien het verzoek bij gelegenheid van een aangifte van verblijf en adres wordt gedaan, wordt aan dat verzoek al bij die gelegenheid gevolg gegeven.

De ingeschrevene heeft het recht om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken dat kosteloos op zijn persoonslijst de gegevens worden opgenomen over het gebruik van de geslachtsnaam van de (eerdere) echtgenoot of (eerdere) geregistreeerde partner. Voorts kan de ingeschrevene van 16 jaar of ouder verzoeken dat kosteloos op zijn persoonslijst wijziging plaatsvindt van de naam en het geslacht van de ouder, de eerdere echtgeno(o)t(e) of eerdere geregistreeerde partner, dan wel de naam van het kind van de ingeschrevene, van wie bij rechterlijke uitspraak het geslacht is gewijzigd. Daarnaast kunnen op verzoek van de adoptiefouders van een minderjarige jonger dan 16 jaar of op eigen verzoek van het adoptiefkind van 16 jaar of ouder, kosteloos een aantal gegevens van vóór de adoptie van de persoonslijst van de geadopteerde worden verwijderd. Tevens kan de ouder met wie door de adoptie de familierechtelijke betrekkingen tot het kind zijn verbroken verzoeken om de gegevens over het kind kosteloos van zijn persoonslijst te verwijderen. Op verzoek van de ingeschrevene worden ook kosteloos een aantal gegevens die zijn gewijzigd in verband met een wijziging van het geslacht, van diens persoonslijst verwijderd voor zover deze gegevens golden vóór de geslachtswijziging. De reden om in deze gevallen een uitzondering te maken op de regel dat geen algemene gegevens uit de basisregistratie worden verwijderd is, evenals onder de huidige Wet GBA, gelegen in het feit dat het hier gaat om gegevens die extra privacygevoelig zijn en geen direct noodzakelijke informatie meer bevatten.

Ten slotte is een aantal beslissingen van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de bijhouding van de basisregistratie in het wetsvoorstel aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. De opsomming van de beslissingen die als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt, wijkt niet af van die in de huidige Wet GBA, met dien verstande dat hieraan zoals hiervoor al is opgemerkt is toegevoegd de beslissing om ambtshalve over te gaan tot verbetering, aanvulling of verwijdering van een algemeen gegeven.

4.7 Afwijkende bepalingen ten aanzien van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen

De bijhouding van gegevens in de basisregistratie personen over niet-ingezetenen wijkt in een aantal opzichten af van de bijhouding van gegevens over ingezetenen. In paragraaf 2.3.1 is aangegeven wie in de zin van deze wet niet-ingezetenen zijn. De inschrijving van niet-ingezetenen in de basisregistratie kan plaatsvinden op verzoek van een persoon die zich daartoe heeft gemeld bij een inschrijffvoorziening, dan wel op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan dat reeds gegevens verwerkt over een niet-ingezetene in verband met de uitoefening van zijn taak. Daarnaast krijgen ook personen die aanvankelijk als ingezetene in de basisregistratie zijn ingeschreven, maar inmiddels zijn geëmigreerd of overleden, de status van niet-ingezetene in de basisregistratie. Op de bijzonderheden met betrekking tot de bijhouding van gegevens over personen die zijn geëmigreerd of overleden wordt aan het slot van deze paragraaf ingegaan.

De inschrijving van de niet-ingezetene

In het geval een persoon niet eerder als ingezetene in de basisregistratie personen was ingeschreven, vindt inschrijving van de niet-ingezetene plaats op grond van een verzoek van betrokkene zelf dan wel op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan. De inschrijving geschiedt door de minister. Deze is tevens verantwoordelijk voor de verdere bijhouding (actualisering) van de gegevens over niet-ingezetenen. Het spreekt voor zich dat geen verzoek om inschrijving van een persoon als niet-ingezetene kan worden gedaan, indien betrokkene in aanmerking komt om als ingezetene in de basisregistratie te worden ingeschreven.

De inschrijving als niet-ingezetene kan plaatsvinden op verzoek van de persoon zelf. Het wetsvoorstel introduceert daartoe de inschrijfforzieningen, waarvoor de minister verantwoordelijk is. De inschrijfforzieningen worden gerealiseerd in daartoe door de minister aan te wijzen gemeenten; in beginsel zijn dat de gemeenten waar zich nu de inschrijffloketten van de Belastingdienst bevinden. Deze inschrijfforzieningen zijn niet gebonden aan een bepaalde sector, zoals de fiscale sector, waar de registratie van niet-ingezetenen plaatsvindt op grond van de eigen specifieke regelgeving.

De persoon die uit eigen beweging om inschrijving als niet-ingezetene verzoekt, is verplicht voor een juiste inschrijving tenminste de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen bescheiden te overleggen. Daartoe zullen in ieder geval bescheiden behoren waarmee zijn identiteit eenduidig kan worden vastgesteld. In verband met de identiteitsvaststelling zal betrokkene in beginsel in persoon bij de inschrijfforziening moeten verschijnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen van deze persoonlijke verschijningsplicht kan worden afgezien.

De inschrijving van een niet-ingezetene kan ook plaatsvinden op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan. Een aangewezen bestuursorgaan kan slechts om inschrijving van een persoon als niet-ingezetene verzoeken als het zelf gegevens over de betrokkene verwerkt in verband met de uitoefening van zijn taak. Het desbetreffende bestuursorgaan moet de gegevens die nodig zijn voor de inschrijving van betrokkene in de basisregistratie mededelen aan de minister en de identiteit van de in te schrijven persoon vaststellen.

Zodra inschrijving in de basisregistratie personen, hetzij op verzoek van de betrokken persoon zelf, hetzij op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan, heeft plaatsgevonden, kan ieder daartoe geautoriseerd overheidsorgaan van de vastgelegde gegevens over de niet-ingezetene gebruik maken.

De opneming van persoonsgegevens over de niet-ingezetene

Over een niet-ingezetene wordt een aantal algemene gegevens vastgelegd en bijgehouden. Het gaat daarbij om een beperktere set gegevens dan de set algemene gegevens die over een ingezetene worden opgenomen. Hiervoor is gekozen omdat deze gegevens goed kunnen worden bijgehouden en omdat ze voor bijna elk overheidsorgaan relevant zijn. Deze keuze voor de gegevensset sluit aan bij het uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties dat in beginsel alleen algemene en bestendige, niet-vluchtige gegevens worden vastgelegd. De algemene gegevens hebben betrekking op:

- de burgerlijke staat (uitsluitend naam, geboorte, geslacht en overlijden);
- de nationaliteit;
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- het woonadres (buiten Nederland);¹

¹ In bijzondere gevallen zoals bij geprivilegieerden die niet als ingezetenen in de basisregistratie personen worden opgenomen, kan een Nederlands adres worden opgenomen.

– het burgerservicenummer.

Daarnaast worden er met betrekking tot de algemene gegevens ook administratieve gegevens opgenomen. Deze wijken in sommige opzichten af van de administratieve gegevens over ingezetenen, omdat zij betrekking hebben op de andere wijze waarop de algemene gegevens bij niet-ingezetenen worden verkregen. Het gaat dan om gegevens over het niet-ingezetenschap van de ingeschrevene en gegevens over de opgave van algemene gegevens die het aangewezen bestuursorgaan heeft gedaan of over het verzoek van de ingeschrevene zelf om opnemning van algemene gegevens over hem in de basisregistratie.

Herkomst van de gegevens over de niet-ingezetene

Bij het opnemen van de algemene gegevens over niet-ingezetenen moeten net als bij het opnemen van gegevens over ingezetenen de regels omtrent de bronnen waaraan gegevens mogen worden ontleend en de procedures voor opnemning van gegevens uit die bronnen in de basisregistratie worden toegepast (de zogenaamde bronregels). Indien de inschrijving plaatsvindt bij een inschrijffvoorziening zal toepassing van de bronregels plaatsvinden door de minister. Bij een inschrijving op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan, zal dit orgaan een opgave doen van gegevens over de betrokkene. Het is in dat geval het aangewezen bestuursorgaan dat de bronregels moet toepassen.

De regels inzake het opnemen van gegevens over de burgerlijke staat, de nationaliteit en het burgerservicenummer zijn voor niet-ingezetenen in beginsel hetzelfde als voor ingezetenen. De regels voor de gegevens over de burgerlijke staat van niet-ingezetenen zullen evenwel een minder uitvoerige versie zijn van de regels die voor ingezetenen gelden.¹ Voorts zullen bij niet-ingezetenen niet altijd de hoogst gerangschikte bronnen gebruikt kunnen worden. Dit hangt samen met het feit dat van niet-ingezetenen in het algemeen geen akten van de Nederlandse burgerlijke stand voorhanden zijn, die het betrouwbaarste brondocument zijn indien het gaat om gegevens over de burgerlijke staat van een persoon. Het is daarom voorstelbaar dat gemiddeld genomen bij de niet-ingezetenen bronnen met een lagere rangorde worden gebruikt in vergelijking met de situatie bij de ingezetenen.²

De gegevens over het verblijfsrecht worden ontleend aan een opgave van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

De gegevens over het woonadres worden ontleend aan een opgave van de betrokkene. Als aannemelijk is dat de opgave onjuist is, worden zij niet aan de opgave ontleend. Een aangewezen bestuursorgaan is in zo'n geval bevoegd om het woonadres ambtshalve vast te stellen en een opgave te doen van dat adres aan de verantwoordelijke voor de bijhouding.

Het onderhavige wetsvoorstel kent geen verplichting voor niet-ingezetenen om wijzigingen in het adres door te geven. Een dergelijke aangifteplicht is in zijn algemeenheid niet handhaafbaar en onnodig belastend. Het kan onder omstandigheden wel wenselijk zijn dat de betrokkene aangifte doet van een wijziging, maar die omstandigheden zijn afhankelijk van de relatie van de betrokkene met de Nederlandse overheid. Die relatie wordt bepaald door de desbetreffende sectorwetgeving. In die wetgeving hoort dan ook de aangifteplicht thuis. Zo bepaalt de Algemene ouderdomswet dat de betrokkene (adres)wijzigingen door moet geven aan de Sociale verzekeringsbank (artikel 49 van de Aow). Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal de SVB deze wijziging – als het een ingeschreven niet-ingezetene betreft – doorgeven aan de basisregistratie. Maar als bijvoorbeeld iemand op tienjarige leeftijd is geëmigreerd en verder geen relatie meer heeft met een Nederlands bestuursorgaan, heeft

¹ Zo blijven onder meer de regels omtrent het raadplegen van de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit voor niet-ingezetenen buiten toepassing (zie artikel 2.12).

² Bij de inschrijving van een seizoenarbeider bijvoorbeeld kan het gebruik van een paspoort vaker aan de orde zijn dan het gebruik van een geboorteakte.

het opleggen van een verplichting om adreswijzigingen door te geven geen zin.

Er is overigens één belangrijke uitzondering op de toepassing van de bronregels. Als een aangewezen bestuursorgaan op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen gehouden is om de gegevens te ontlenen aan een opgave van een buitenlands orgaan («zusterorgaan»), vervalt de eis om deze regels toe te passen.

De actualisering van gegevens over de niet-ingezetene

Een aangewezen bestuursorgaan is verplicht om opgave te doen aan de minister van een wijziging in de algemene gegevens van een niet-ingezetene, zodra het daarover de beschikking krijgt. Vervolgens actualiseert de minister de gegevens die over de betrokken persoon als niet-ingezetene in de basisregistratie worden bijgehouden. Hij doet dit ook indien de betrokkene daar zelf om verzoekt.

Als een persoon die is ingeschreven als niet-ingezetene in Nederland gaat wonen, wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente die de persoon als woonplaats neemt, de bevoegde instantie voor het opnemen van gegevens. De gegevens moeten in dit geval zo nodig opnieuw worden vastgesteld omdat niet verzekerd is dat alle wijzigingen zijn bijgehouden. Ook kan het voorkomen dat gegevens worden aangevuld met gegevens die wel voor ingezetenen maar niet voor niet-ingezetenen worden bijgehouden. Het opnieuw bezien van de gegevens is eveneens van belang omdat de bronregels voor niet-ingezetenen een minder uitvoerige versie zijn van de regels die voor ingezetenen worden toegepast.

Het is voorstelbaar dat twee aangewezen bestuursorganen verschillende actuele gegevens opgeven. De minister zal in een dergelijk geval het desbetreffende gegeven in onderzoek plaatsen. Op alle aangewezen bestuursorganen ligt vervolgens de verplichting om de juiste vaststelling van het gegeven te bevorderen, althans voor zover het aangewezen bestuursorgaan zelf een relatie met de betrokkene onderhoudt.

In de basisregistratie personen worden de gegevens over niet-ingezetenen die de inschrijfforzieningen en de aangewezen bestuursorganen verzamelen, samengevoegd. Voor de actualisering van de gegevens wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de informatie die afkomstig is van de aangewezen bestuursorganen, die verplicht zijn deze informatie aan te leveren. Dat is logisch, omdat zij een relatie met de niet-ingezetene onderhouden.¹ Het zijn de aangewezen bestuursorganen die de veranderingen in de gegevens gemeld krijgen en controleren. Hieruit blijkt weer het verschil in bijhouding van gegevens over ingezetenen en niet-ingezetenen, waarop eerder in paragraaf 2.3.3 is ingegaan. Met het oog op de actualisering van gegevens over een ingezetene zijn de nodige verplichtingen opgelegd aan ambtenaren van de burgerlijke stand en andere overheidsorganen in Nederland die met name rechtsfeiten registreren die van belang zijn voor de burgerlijke staat van een persoon. Zij zijn verplicht om informatie die relevant is voor de bijhouding door te geven aan het college van burgemeester en wethouders. Voor de gegevens over niet-ingezetenen is deze aanpak niet mogelijk, omdat door het verblijf van het overgrote deel van deze personen in het buitenland de desbetreffende Nederlandse publiekrechtelijke instanties veelal niet betrokken zijn bij de registratie van de desbetreffende rechtsfeiten en er ook niet van de op de hoogte zijn, indien dergelijke rechtsfeiten zich in het buitenland hebben voorgedaan. Zo worden naamsveranderingen die in het buitenland plaatsvinden, niet standaard doorgegeven aan de ambtenaren van de Nederlandse burgerlijke stand. Voor niet-ingezetenen

¹ Daarnaast kan om correctie van gegevens worden verzocht bij een inschrijfforziening door de betrokkene en kan aan een inschrijfforziening een wijziging in gegevens worden doorgegeven.

wordt daarom gebruik gemaakt van de informatie waarover de aangewezen bestuursorganen beschikken door de contacten die zij onderhouden met de niet-ingezetene. In voorkomende gevallen zullen de aangewezen bestuursorganen mede gebruik kunnen maken van informatie over niet-ingezetenen die zij verkrijgen van buitenlandse organisaties op grond van internationale verdragen, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid.

De verplichtingen van de niet-ingezetene

Het onderhavige wetsvoorstel kent geen verplichting voor personen om te verzoeken om een inschrijving als niet-ingezetene. Juist omdat de behoefte aan inschrijving sterk samenhangt met de taken en bedrijfsprocessen van de aangewezen bestuursorganen, ligt het op de weg van de sectorwetgever om zo nodig regels te stellen die er toe leiden dat een (niet ingeschreven) niet-ingezetene in de basisregistratie wordt opgenomen. Er worden wel regels gesteld met betrekking tot de over te leggen informatie en het vaststellen van de identiteit van de betrokkene. Hiervoor is al gesproken over verplichtingen van de niet-ingezetene in verband met het doorgeven van wijzigingen in het adres. Daar is geconcludeerd dat de noodzaak of wenselijkheid van een dergelijke verplichting afhangt van de relatie van de betrokkene met de Nederlandse overheid, meer in het bijzonder met de aangewezen bestuursorganen. Omdat die relatie bepaald wordt door de desbetreffende sectorwetgeving, hoort ook deze verplichting thuis in de sectorwetgeving.

Het proces van inschrijven – in elke registratie – vereist dat de identiteit van de betrokkenen goed wordt vastgesteld om te voorkomen dat er foutieve gegevens worden vastgelegd of dat persoonsverwisselingen optreden. De wet legt dan ook aan de niet-ingezetene de verplichting op om medewerking te verlenen aan de vaststelling van zijn identiteit in verband met het opnemen van gegevens over hem in de basisregistratie. Die medewerking houdt in dat de niet-ingezetene die zich in Nederland bij een inschrijffoorziening meldt desgevraagd een document moet overleggen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Daaronder valt ook een buitenlands paspoort of nationaal identiteitsbewijs waarmee betrokkene zich als EU-onderdaan kan identificeren of op grond waarvan hij tijdelijk in Nederland mag verblijven. Ook bij de inschrijving van niet-ingezetenen door de aangewezen bestuursorganen dient zorgvuldig de identiteit van de betrokken persoon te worden vastgesteld. Met het oog hierop kunnen door de aangewezen bestuursorganen op grond van hun sectorale wetgeving meerdere controles worden uitgevoerd zoals het natrekken van de geldigheid van identiteitsdocumenten.

Voor het proces van identiteitsvaststelling van niet-ingezetenen wordt gebruik gemaakt van de bestaande ervaring op dit gebied. Zo heeft de Belastingdienst al een aantal jaren op uitgebreide schaal ondervinding met inschrijvingsprocessen van niet-ingezetenen. Jaarlijks worden meer dan honderdvijftigduizend personen bij zestien daarvoor ingerichte loketten van een sociaal-fiscaalnummer voorzien. De ervaring die hierbij is opgedaan wordt onder andere ingezet bij de vormgeving van de nieuwe inschrijffoorzieningen. Ook levert de kennis die gemeenten in de loop van de jaren hebben verkregen bij het inschrijven van personen uit het buitenland in de GBA een belangrijke bijdrage voor de inrichting van het proces van identiteitsvaststelling bij de inschrijffoorzieningen.

De rechten van de niet-ingezetene

De rechten die in het wetsvoorstel in het kader van de bijhouding van gegevens zijn toegekend aan een persoon die als ingezetene is ingeschreven, gelden ook voor de niet-ingezetene. Ook de niet-ingezetene

kan altijd verzoeken om inzage en correctie van zijn gegevens. Dit geldt zowel voor degene die vanaf het begin als niet-ingezetene in de basisregistratie is ingeschreven als voor de persoon die eerder als ingezetene in een gemeente was ingeschreven en door vertrek naar het buitenland niet-ingezetene is geworden. In het laatste geval kan de inzage en correctie zowel betrekking hebben op de gegevens die door de minister worden bijgehouden als op de gegevens waarvan de bijhouding bij het college van burgemeester en wethouders is blijven berusten.

Bijzonderheden over de niet-ingezetene die eerder als ingezetene was ingeschreven

Bij de regeling met betrekking tot de bijhouding van gegevens over deze categorie personen is gekeken over welke gebeurtenissen gegevens moeten worden opgenomen en wie daarvoor logischerwijze als verantwoordelijke in aanmerking komt. Voor zover het gaat om niet-ingezetenen die aanvankelijk als ingezetene waren ingeschreven, blijft de hoofdregel gelden die ook in de Wet GBA is neergelegd. Dit betekent dat over nieuwe gebeurtenissen geen gegevens meer worden bijgehouden op de persoonslijst en dat de bijhouding van gegevens over gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de periode dat deze personen nog ingezetene waren, plaatsvindt door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij laatstelijk als ingezetene waren geregistreerd. De bijhouding geschiedt in dat geval volgens de regels die voor ingezetenen gelden.

Ten aanzien van een persoon die als gevolg van overlijden niet-ingezetene is geworden, kunnen zich vanzelfsprekend geen nieuwe gebeurtenissen meer voordoen. De bijhouding van gegevens over hem berust derhalve per definitie geheel bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij laatstelijk heeft gewoond.

Met betrekking tot de persoon die is geëmigreerd, kunnen zich wel nieuwe gebeurtenissen voordoen. De gebeurtenissen die na het vertrek van de betrokken persoon hebben plaatsgevonden worden bijgehouden met inachtneming van de bepalingen die gelden voor de opneming van gegevens over niet-ingezetenen. Ten aanzien van hem bestaat er een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bijhouding van gegevens in de basisregistratie. Voor zover er nog sprake is van gebeurtenissen die voor zijn vertrek hebben plaatsgevonden, blijft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij laatstelijk als ingezetene was ingeschreven, verantwoordelijk voor de bijhouding van de daarop betrekking hebbende gegevens.

Aangezien over niet-ingezetenen een beperktere set gegevens wordt bijgehouden dan over ingezetenen, zullen bepaalde gebeurtenissen die zich na het vertrek van de geëmigreerde persoon voordoet, niet in de basisregistratie worden verwerkt. In dat geval zullen, net als nu in de GBA, eventuele op die gebeurtenissen betrekking hebbende documenten worden bewaard en daarvan op de persoonslijst een indicatie worden geplaatst. Het wetsvoorstel biedt overigens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat gegevens over gebeurtenissen die na het vertrek van betrokkene hebben plaatsgevonden, toch worden opgenomen op de persoonslijst volgens de regels die gelden voor ingezetenen. De opneming van die gegevens gebeurt in die situatie door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij laatstelijk als ingezetene was ingeschreven.

Indien de geëmigreerde persoon zich weer op een adres in Nederland vestigt, wordt zijn persoonslijst door het college van burgemeester en wethouders geactualiseerd met toepassing van de regels die gelden voor de bijhouding van gegevens over ingezetenen. Daarbij worden de gegevens die over de betrokken persoon als niet-ingezetene in de basisregistratie zijn bijgehouden opnieuw vastgesteld, omdat de bepalingen met betrekking tot de opneming van gegevens over een

ingezetene verdergaand zijn dan de bepalingen die voor een niet-ingezetene gelden. Tevens worden op dat moment de relevante gegevens ontleend aan de door de minister bewaarde documenten over gebeurtenissen die tijdens de afwezigheid van betrokkene uit Nederland hebben plaatsgevonden.

5 De verstrekking van gegevens uit de basisregistratie

5.1 Inleiding

Alvorens de verschillende mogelijkheden van verstrekking van gegevens uit de basisregistratie uiteen te zetten, is het van belang om enige begrippen toe te lichten die bepalend zijn voor de gevolgde systematiek en in te gaan op een enkele wijziging in de opzet van de regeling ten opzichte van die in de Wet GBA.

De basisregistratie personen heeft primair tot doel overheidsorganen te voorzien van de in de basisregistratie opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken. Omdat de term overheidsorgaan ruimer is dan het begrip bestuursorgaan, dat in de Wet GBA wordt gebruikt, wordt met dit wetsvoorstel het aantal publiekrechtelijke instanties en personen dat in aanmerking komt voor verstrekking van gegevens uit de basisregistratie, uitgebreid. In paragraaf 3.1 is de achtergrond van deze wijziging al uiteengezet. Daar is ook aan de orde gekomen dat in dit wetsvoorstel het onderscheid tussen verstrekking aan buitengemeentelijke en binnengemeentelijke organen is komen te vervallen. Behalve de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen heeft de basisregistratie personen mede tot doel ook anderen dan overheidsorganen te voorzien van in de basisregistratie opgenomen gegevens in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen. Het gaat hier om de verstrekking aan de zogenaamde derden. De regeling van de verstrekking van gegevens aan de ingeschrevene zelf ten slotte vindt plaats in het kader van de uitoefening van zijn algemene recht op inzage van de gegevens die over hem zijn opgenomen.

Het verdwijnen van het onderscheid tussen binnen- en buitengemeentelijke verstrekkingen heeft er mede toe geleid, dat het begrip rechtstreekse toegang tot de basisregistratie in dit wetsvoorstel is komen te vervallen. Met rechtstreekse toegang wordt in de Wet GBA bedoeld op de mogelijkheid dat bepaalde overheidsorganen een niet vooraf gedefinieerde toegang tot de in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen gegevens kunnen krijgen. Uitgangspunt daarbij is geweest dat zij voor hun taak in beginsel over alle gegevens zouden moeten kunnen beschikken, waarbij de mogelijkheden voor verstrekking niet op vooraf bepaalde wijze in specifieke autorisaties zijn vastgelegd. De Wet GBA maakt rechtstreekse toegang alleen mogelijk voor binnengemeentelijke organen en regionale politiekorpsen in wier regio de gemeente is gelegen. In de praktijk is gebleken dat uiteindelijk iedere (vorm van) verstrekking wordt gebaseerd op een autorisatie die meer of minder beperkingen kent. Het is daarom niet nodig om nog langer vast te houden aan het begrip rechtstreekse toegang.

Ten slotte is in algemene zin nog van belang om op te merken dat de gegevensverstrekking in beginsel betrekking kan hebben op alle ingeschrevenen in de basisregistratie personen. Dit betekent dat de tot verstrekking bevoegde autoriteiten zowel over ingezetenen als over niet-ingezetenen gegevens kunnen verstrekken indien daarvoor een grondslag in de wet bestaat.

5.2 De verstrekking aan overheidorganen en derden

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen verstrekking van gegevens op grond van een besluit van de minister (systematische verstrekkingen), de verstrekking van gegevens die door alle colleges van burgemeester en wethouders kan plaatsvinden (plaatsonafhankelijke verstrekkingen) en de verstrekking van gegevens die alleen kan geschieden door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de gegevens worden bijgehouden (lokale verstrekkingen). De nieuwe systematiek wijkt op enkele punten af van het bestaande verstrekkingenregime van de Wet GBA. De belangrijkste is de introductie van de plaatsonafhankelijke verstrekking van gegevens door de colleges van burgemeester en wethouders. Hierop is in paragraaf 2.5.2 al ingegaan. Een andere vernieuwing, waaraan op deze plaats aandacht zal worden besteed, betreft de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.

Evenals onder de Wet GBA blijft het ook in dit wetsvoorstel mogelijk dat op systematische wijze gegevens worden verstrekt uit de basisregistratie aan daartoe aangewezen derden. In de Wet GBA is op dit punt vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling kan worden getroffen omtrent de systematische verstrekking van algemene gegevens en verwijsgegevens aan een aantal in de wet aangeduide categorieën instanties. Genoemd zijn onder andere pensioenfondsen, pensioenverzekeraars, spaarfondsen, krediet- en effecteninstellingen, zorgverzekeraars, alsmede instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang en vrijwel allemaal onder een vorm van overheidstoezicht staan. In de praktijk is gebleken dat de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan deze instellingen onmiskenbaar in een behoefte voorziet. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de overheid in toenemende mate overheidstaken uitbesteedt of overlaat aan particuliere instanties, die onder overheidstoezicht deze taken uitvoeren. Deze instanties kunnen, net als de overheid zelf, behoefte hebben aan verstrekking van gegevens over (grote aantallen) personen voor wie zij werkzaamheden verrichten.

Gebleken is echter dat de limitatieve opsomming van de categorieën derden in de Wet GBA niet de gewenste flexibiliteit biedt om tijdig in te kunnen spelen op bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot het ontstaan van nieuwe instellingen die gebaat zijn bij verstrekking van gegevens uit de basisregistratie. Daarom is ervoor gekozen te volstaan met het vastleggen van een algemeen kader in het wetsvoorstel en de nadere invulling daarvan over te laten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang kunnen worden aangewezen, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt. Het wetsvoorstel geeft daarbij aan dat slechts werkzaamheden kunnen worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoediging met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur wordt tevens bepaald welke categorieën derden voor verstrekking in aanmerking komen en of bij bepaalde verstrekkingen voor een ingeschrevene de mogelijkheid bestaat deze tegen te gaan. Op deze manier kan ingespeeld worden op

zich wijzigende inzichten over de vraag aan welke door derden verrichte werkzaamheden de kwalificatie kan worden toegekend dat zij van een gewichtig maatschappelijk belang zijn, zonder dat daar telkens wetswijziging voor nodig is.

De verstrekking aan derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang als omschreven in een algemene maatregel van bestuur kan zowel aan de orde zijn bij systematische verstrekkingen, als bij plaatsonafhankelijke verstrekkingen. Ook kunnen er lokale verstrekkingen plaatsvinden aan derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang, mits dergelijke werkzaamheden bij gemeentelijke verordening zijn aangewezen.

5.2.1 De verstrekking door Onze Minister

De regeling met betrekking tot de systematische verstrekkingen, die plaatsvinden op grond van een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wijkt inhoudelijk gezien niet wezenlijk af van hetgeen hierover in de huidige Wet GBA is bepaald. Het grootste verschil bestaat in beheersmatig en technisch opzicht. In de Wet GBA is vastgelegd dat alle verstrekkingen in beginsel plaatsvinden uit de afzonderlijke gemeentelijke basisadministraties. In de praktijk betekent dit dat ieder besluit van de minister, waarbij een bestuursorgaan of een zogenaamde bijzondere derde wordt geautoriseerd om op systematische wijze gegevens uit de gemeentelijke basisadministraties te verkrijgen, technisch moet worden geïmplementeerd in alle gemeentelijke systemen. Met de komst van de huidige centrale verstrekkingenvoorziening (GBA-V) is de mogelijkheid geschapen om deze technische implementatie uitsluitend in die centrale voorziening te laten plaatsvinden. De GBA-V, die in fasen wordt ontwikkeld, zal straks een van de in het wetsvoorstel genoemde centrale voorzieningen zijn, waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is. De minister wordt dan niet alleen inhoudelijk verantwoordelijk voor de autorisatie van overheidsorganen en daartoe aangewezen derden, maar zal ook in beheersmatige en technische zin de verantwoordelijkheid dragen voor de hier bedoelde systematische verstrekking van gegevens.

Systematische verstrekking aan overheidsorganen

De systematische verstrekking van gegevens houdt in dat binnen de grenzen van de autorisatie de gevraagde gegevens, in principe voor onbepaalde tijd, op geautomatiseerde wijze uit de basisregistratie worden verstrekt. Hieraan komen in beginsel geen menselijke handelingen meer te pas.

Op grond van artikel 3.1 van het wetsvoorstel wordt vastgelegd welke verstrekkingen systematisch zijn als bedoeld in dit wetsvoorstel. Het is de bedoeling om in een algemene maatregel van bestuur de verstrekkingen te beschrijven die ook nu geautomatiseerd worden afgewikkeld vanuit de (centrale en decentrale) systemen: de spontane verstrekking van mutaties, de verstrekkingen op basis van ad-hoc vragen en de selectieverstrekkingen. In veel gevallen kan het overheidsorgaan op deze wijze worden voorzien van de gegevens die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekkingen die nodig zijn voor de verkiezingen, de WOZ, de ad hoc vragen van de politie etc. Als het overheidsorgaan gegevens nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak die niet of niet doelmatig op de bovengenoemde wijze geautomatiseerd kunnen worden verstrekt, kan de minister de systematische gegevensverstrekking weigeren. Het overheidsorgaan kan in dat geval voor zijn gegevens een beroep doen op de gegevensverstrekking op grond van artikel 3.5 van het wetsvoorstel. Er zal met name sprake zijn van ondoelmatige geautomatiseerde verstrekking als het een gering

aantal betreft. Voor een enkele ad-hoc verstrekking per jaar is het beter geen technisch administratief traject te doorlopen dat voor de systematische verstrekking vereist is. Een scherpe grens is overigens niet te geven. Van geringe omvang kan ook sprake zijn als het gaat om een eenmalige verstrekking die wat betreft het aantal gegevens desondanks omvangrijk kan zijn.

Gezien de vergaande gevolgen die aan een systematische verstrekking zijn verbonden kent het wetsvoorstel, evenals de Wet GBA, een specifieke regeling van de autorisatieprocedure. De minister neemt een autorisatiebesluit op verzoek van het overheidsorgaan dat de gegevens wenst te verkrijgen. Het verzoek moet niet alleen de gronden voor de verstrekking bevatten, maar dient ook aan te geven op welke gegevens het verzoek betrekking heeft. De minister gaat bij het bepalen van de gegevens die verstrekt mogen worden uit van de gegevens die in het verzoek zijn vermeld, doch alleen voor zover het verzoekende overheidsorgaan heeft aangetoond dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van zijn taak.

In het autorisatiebesluit bepaalt de minister in ieder geval over welke categorieën van personen gegevens worden verstrekt, welke gegevens het betreft en in welke gevallen gegevens worden verstrekt. Tevens kunnen ten behoeve van een zorgvuldige en doelmatige verstrekking van gegevens aanvullende voorschriften en beperkingen aan het besluit worden verbonden. Hierbij moet worden gedacht aan «technische» voorschriften, zoals de mogelijkheid dat de verstrekking niet over het netwerk plaatsvindt maar met een alternatief medium (bijvoorbeeld cd-rom of dvd). De minister draagt zorg voor onverwijld publicatie van het besluit in de Staatcourant. Dit stelt betrokkenen, waaronder de ingeschrevene, in de gelegenheid te achterhalen aan wie en op welke wijze de gegevens uit de basisregistratie personen worden verstrekt. Daarmee wordt voldaan aan de in het licht van de privacybescherming gestelde eis dat de verwerking van persoonsgegevens transparant dient te zijn.

De minister kan weigeren een autorisatiebesluit te nemen of een reeds genomen autorisatiebesluit intrekken als verstrekking op grond van paragraaf 2 van de eerste afdeling van hoofdstuk 3 is aangewezen. Het is, zoals hiervoor ook uiteengezet, efficiënter indien een gebruiker die slechts een enkele keer gegevens hoeft te ontvangen deze bij het loket van een gemeente opvraagt. Daarbij biedt het wetsvoorstel voor het betrokken overheidsorgaan nu de mogelijkheid om zich tot het loket van een willekeurige gemeente te wenden, hetgeen de dienstverlening ten goede komt. Overigens zal ook in dat geval, zoals bij iedere gegevensverstrekking, moeten worden nagegaan of het betrokken overheidsorgaan in aanmerking komt voor verstrekking van de gevraagde gegevens. In het wetsvoorstel wordt voorts buiten twijfel gesteld dat de minister niet genoodzaakt is voor iedere taak een separaat autorisatiebesluit te nemen. Indien het overheidsorgaan verschillende taken uitoefent waarvoor gegevens worden gevraagd, kan de minister deze in één autorisatiebesluit in aanmerking nemen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de indiening van het verzoek tot het nemen van een autorisatiebesluit. Dit biedt de grondslag voor een efficiënte stroomlijning van grote aantallen gelijklopende verzoeken, bijvoorbeeld als gevolg van een wetswijziging.

Systematische verstrekking aan derden

In paragraaf 5.2 is ingegaan op de mogelijkheid dat uit de basisregistratie personen gegevens worden verstrekt aan derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang. De aanwijzing van deze werkzaamheden geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

Daarbij wordt tevens bepaald welke categorieën derden voor verstrekking in aanmerking komen. Voorts wordt in de maatregel voor iedere categorie derden bepaald of een ingeschrevene de mogelijkheid heeft de desbetreffende verstrekking tegen te gaan. De mogelijkheid om een systematische verstrekking van gegevens aan een derde te verhinderen bestaat ook in de Wet GBA, maar is daar beperkt tot verstrekkingen aan het bij algemene maatregel van bestuur aangewezen samenwerkingsverband van kerkgenootschappen of andere genootschappen op geestelijke grondslag. Op basis van het wetsvoorstel kan in beginsel met betrekking tot iedere categorie derden worden vastgesteld dat de systematische verstrekking van gegevens aan die derden door de ingeschrevene kan worden geblokkeerd. De achterliggende reden hiervan is dat de verstrekking van gegevens aan derden niet het primaire doel is van de basisregistratie personen. Teneinde de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook bij verstrekkingen als hier bedoeld te waarborgen, is deze mogelijkheid in de wet opgenomen. In paragraaf 5.3 wordt hier nader op ingegaan.

De regels die gesteld zijn aan de systematische verstrekking van gegevens aan overheidsorganen gelden ook ten aanzien van derden. Dit betekent onder andere dat dezelfde autorisatieprocedure van toepassing is en een autorisatiebesluit door de minister kan worden geweigerd of ingetrokken indien systematische verstrekking aan de derde niet (langer) voor de hand ligt.

5.2.2 Verstrekking door de colleges van burgemeester en wethouders

Naast de minister kunnen ook de colleges van burgemeester en wethouders over alle ingeschrevenen gegevens uit de basisregistratie personen verstrekken. In dit opzicht bevat het wetsvoorstel een belangrijke vernieuwing ten opzichte van de Wet GBA, waarin de colleges van burgemeester en wethouders slechts uit de basisadministratie van de eigen gemeente gegevens kunnen verstrekken. Het feit dat de gegevens plaatsafhankelijk bij ieder college moeten kunnen worden opgevraagd en verkregen, brengt met zich mee dat de verstrekking van de gegevens in deze gevallen bij of krachtens de wet wordt geregeld. De colleges van burgemeester en wethouders komt hier geen beleidsvrijheid toe.

Plaatsafhankelijke verstrekking aan overheidsorganen

Een college verstrekt aan een overheidsorgaan op diens verzoek gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan. Desgewenst wordt, eveneens op verzoek, een gewaarmerkt afschrift van de desbetreffende gegevens verstrekt. Een verzoek om verstrekking van gegevens als hier bedoeld wordt door het college echter geweigerd indien de verstrekking zodanige kenmerken vertoont (waarbij gedacht moet worden aan verstrekking van substantiële aantallen gegevens, voor langere tijd, volgens een bepaald patroon) dat zij op systematische wijze door de minister dient plaats te vinden. Bij algemene maatregel van bestuur worden daarover nadere regels gesteld.

Plaatsafhankelijke verstrekking aan derden

Een college van burgemeester en wethouders verstrekt aan een derde op diens verzoek gegevens over ingeschrevenen in drie gevallen. Tot verstrekking wordt overgegaan indien (a) het gebruik van de gegevens is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift, (b) de derde voorafgaande schriftelijke toestemming heeft gekregen van de betrokkene over wie gegevens worden verstrekt, of (c) de gegevens worden verstrekt ten behoeve van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. In het laatste geval bepaalt de algemene maatregel van bestuur de categorieën van

derden die voor de verstrekking in aanmerking komen en de gegevens die kunnen worden verstrekt.

De omschrijving van het onder a bedoelde geval van verstrekking is beperkter dan in de huidige Wet GBA. Daarin is bepaald dat aan derden ook gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift en worden gevraagd door een derde die uit hoofde van ambt of beroep met gerechtelijke werkzaamheden zijn belast (bijvoorbeeld faillissementscuratoren en advocaten). Deze mogelijkheid om gegevens te verstrekken zal op grond van dit wetsvoorstel echter worden verwerkt in de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur. De verwachting is dat hierdoor een voor alle betrokkenen duidelijke regeling ontstaat.

Evenals bij overheidsorganen geldt voor de plaatsonafhankelijke gegevensverstrekking aan derden, dat een college van burgemeester en wethouders deze verstrekking weigert indien deze op systematische wijze door de minister hoort plaats te vinden.

5.2.3 Verstrekking door het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente

De mogelijkheid die de Wet GBA kent om bij of krachtens gemeentelijke verordening regels te stellen omtrent de verstrekking van gegevens over ingezetenen¹ van de eigen gemeente, is in dit wetsvoorstel overgenomen. Daarmee wordt het uitgangspunt dat de gemeenten zelfstandig de informatiehuishouding met betrekking tot de eigen inwoners moeten kunnen inrichten, gehandhaafd. De gemeenten kunnen in dit opzicht een eigen beleid voeren, waarbij zij echter niet buiten de in dit wetsvoorstel vastgelegde kaders kunnen treden. Deze wettelijke kaders beogen te waarborgen dat ook de hier bedoelde verstrekkingen niet leiden tot een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de in de basisregistratie ingeschreven personen.

Lokale verstrekking aan overheidsorganen

Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld omtrent de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen die een orgaan zijn van de gemeente, waarbij evenals bij andere in dit wetsvoorstel geregelde verstrekkingen aan overheidsorganen de voorwaarde geldt dat slechts gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan.

Lokale verstrekking aan derden

Op verzoek van een derde kunnen aan hem door het college van burgemeester en wethouders slechts gegevens worden verstrekt over ingezetenen van de gemeente voor zover daarin is voorzien bij gemeentelijke verordening. De verstrekking kan voorts uitsluitend plaatsvinden in twee gevallen. Ten eerste is gegevensverstrekking toegestaan indien de derde voorafgaande schriftelijke toestemming heeft van de ingeschrevene over wie gegevens worden verstrekt. Op de tweede plaats kunnen gegevens aan een derde worden verstrekt ten behoeve van door deze verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. De aanwijzing van de werkzaamheden geschiedt bij gemeentelijke verordening, waarbij het gewichtig maatschappelijk belang samenvalt met het gemeentelijk belang. De verordening bepaalt de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen.

De verstrekking van gegevens aan derden op grond van een gemeentelijke verordening is overigens aan een nadere beperking onderworpen, indien het gaat om een overheidsorgaan van dan wel een persoon of organisatie gevestigd in een land buiten de Europese Unie. In dat geval kunnen slechts gegevens worden verstrekt, indien een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de verstrekking van die

¹ De bij of krachtens gemeentelijke verordening te stellen regels omtrent de verstrekking van gegevens kunnen ook de personen omvatten die op het moment van overlijden ingezetene van een gemeente waren.

gegevens voorziet. Onder een verstrekking aan een overheidsorgaan dient in dit verband ook verstrekking aan een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van het desbetreffende land in Nederland te worden verstaan.

In verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevenen schrijft het wetsvoorstel voor dat de gemeentelijke verordening de verstrekking van gegevens over hen slechts mag toestaan voor zover deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde. Ook het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene (waaronder ook diens recht op privacy moet worden begrepen) mogen niet aan de verstrekking in de weg staan. Voorts kan de verstrekking uitsluitend betrekking hebben op een aantal in het wetsvoorstel met name genoemde gegevens. De gemeenteraad zal bij het vaststellen van de verordening steeds een afweging moeten maken tussen deze belangen en de doeleinden waarvoor verstrekking wordt toegestaan. Afhankelijk van de mate van gedetailleerdheid van de gemeentelijke verordening in de beschrijving aan wie in welke gevallen gegevens mogen worden verstrekt, zal de bovengenoemde afweging evenzeer moeten worden gemaakt bij de beoordeling van een concreet verzoek van een derde om aan hem gegevens te verstrekken.

5.2.4 Overige bepalingen

In deze paragraaf komen enige bijzondere bepalingen met betrekking tot de verstrekking van gegevens over ingezetenen aan de orde.

Mededeling van aantekeningen bij algemene gegevens

In enkele gevallen worden op de persoonslijst van een ingeschrevene bij de algemene gegevens over hem aantekeningen geplaatst. Deze aantekeningen hebben een signaalfunctie voor het overheidsorgaan of de derde die het algemene gegeven ontvangt, zodat zij daar bij het gebruik van het gegeven rekening mee kunnen houden. Indien een algemeen gegeven wordt verstrekt, waarbij een aantekening als hiervoor bedoeld is vermeld, wordt dit gegeven uitsluitend verstrekt onder mededeling van die aantekening.

Er kunnen aantekeningen worden geplaatst omtrent de beslissing dat een opgenomen algemeen gegeven onjuist is of dat een opgenomen gegeven over de burgerlijke staat in strijd is met de Nederlandse openbare orde dan wel dat er een onderzoek gaande is naar deze onjuistheid of strijdigheid. Indien een dergelijke aantekening is geplaatst bij een authentiek gegeven hoeft dit gegeven niet verplicht te worden gebruikt door een bestuursorgaan. Ook omtrent de omstandigheid dat de ingeschrevene geen ingezetene meer is wordt een aantekening geplaatst. Voorts kan, zoals hierna in paragraaf 5.3 wordt vermeld, op verzoek van de ingeschrevene een aantekening worden geplaatst omtrent beperking van de verstrekking van gegevens over hem aan derden. Ten slotte wordt, indien een gewaarmerkt afschrift wordt verstrekt van gegevens over een vreemdeling van wie op zijn persoonslijst geen actuele gegevens zijn opgenomen over het verblijfsrecht, daarvan mededeling gedaan op dat afschrift.

Bij de verstrekking van gegevens over een niet-ingezetene wordt altijd vermeld dat het een niet-ingezetene betreft. Tevens wordt vermeld welk bestuursorgaan de opgave heeft gedaan en uit welke bron het gegeven is verkregen dan wel krachtens welke rechtsgrond het gegeven is opgenomen. Als de gegevens zijn ontleend aan een opgave van een (buitenlands) zusterorgaan van een aangewezen bestuursorgaan, blijkt ook dit uit de vermelding. Op deze wijze wordt bereikt dat een aangewezen bestuursorgaan op de hoogte wordt gesteld van de resultaten van

eerdere controles op de juistheid van de gegevens door andere aangewezen bestuursorganen. Hierdoor kan niet alleen de actualiteit en juistheid van het gegeven beter worden beoordeeld, maar ook een verdere verrijking en daarmee verbetering worden gerealiseerd van de gegevens die over niet-ingezetenen zijn opgenomen.

Het houden van aantekening van de verstrekking van gegevens

Op de verantwoordelijke voor de verstrekking van gegevens rust de plicht om gedurende twintig jaar volgend op de verstrekking aantekening te houden van de verstrekking, tenzij de verstrekking anderszins is te herleiden uit de basisregistratie. De bijhouding van gegevens over de verstrekking is noodzakelijk in verband met de uitoefening van het recht van de burger om hem mede te delen aan wie over hem in de afgelopen twintig jaar¹ gegevens zijn verstrekt en het recht van de burger om, indien gegevens over hem zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, te verzoeken dat daarvan mededeling wordt gedaan aan degenen aan wie eerder gegevens zijn verstrekt. Indien geen aantekening zou worden gehouden van de verstrekkingen, zou de burger in de uitoefening van zijn rechten worden benadeeld. De verplichting tot het houden van aantekening van de verstrekking geldt niet alleen voor systematische verstrekkingen die worden gelogd in de centrale voorziening waaruit de verstrekking plaatsvindt, maar ook voor de plaatsonafhankelijke en lokale verstrekkingen door de colleges van burgemeester en wethouders. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald van welke verstrekkingen geen aantekening wordt gehouden in verband met de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten. In dit kader valt bijvoorbeeld te denken aan verstrekkingen betreffende adressen en adreswijzigingen van personen die onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek dan wel die in verband worden gebracht met terroristische of andere staatsgevaarlijke activiteiten.

Verstrekking binnen het Koninkrijk

In navolging van de Wet GBA wordt ook in dit wetsvoorstel een wettelijke basis geschapen voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan een verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in een basisadministratie in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in een van de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. De noodzaak voor een goede gegevensuitwisseling over de bevolking in de verschillende delen van het Koninkrijk blijft immers onverminderd aanwezig, om een goede bijhouding van de verschillende basisregistraties te waarborgen en dubbele registratie van personen te voorkomen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan een regeling worden getroffen omtrent de verstrekking van algemene en administratieve gegevens voor dit doel.

Verstrekking voor historische, statistische en wetenschappelijke doeleinden

Naast de eerder genoemde verstrekkingen kent het wetsvoorstel nog een bijzondere categorie gegevensverstrekkingen. Dit betreft de verstrekking van gegevens ten behoeve van historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden. Verstrekking van gegevens voor deze doeleinden is slechts toegestaan voor zover daarin is voorzien bij algemene maatregel van bestuur. Voorts dient de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevene door de verstrekking van de gegevens niet onevenredig te worden geschaad en moeten er door de ontvanger van de gegevens de nodige voorzieningen zijn getroffen teneinde te verzekeren dat de verdere verwerking van de verstrekte gegevens uitsluitend geschiedt ten behoeve van het historische, statistische of wetenschappelijke doel waarvoor zij zijn verstrekt. De gegevens die voor deze doeleinden zijn verkregen,

¹ Voor een nadere toelichting op de termijn van 20 jaar wordt verwezen naar de paragrafen 5.3 en 7.3.5.

mogen niet worden gebruikt voor het nemen van maatregelen of besluiten die op een bepaalde persoon betrekking hebben. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de verstrekking en de wijze waarop deze plaatsvindt. Hierbij valt te denken aan het stellen van nadere voorwaarden aan de ontvanger van de gegevens die er op gericht zijn de privacy te waarborgen van degene over wie de gegevens worden verstrekt.

Gebruik van het burgerservicenummer bij de verstrekking

In het wetvoorstel wordt buiten twijfel gesteld dat een derde het burgerservicenummer mag gebruiken voor zover dit noodzakelijk is in verband met de verstrekking van gegevens aan hem uit de basisregistratie personen. Dit is van belang, omdat het in de Wet GBA voor de uitwisseling van gegevens voorgeschreven administratienummer komt te vervallen. Deze functie zal worden overgenomen door het burgerservicenummer.

5.3 De rechten van de burger

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de rechten van de burger in verband met de verstrekking van zijn gegevens, zoals het recht om te weten aan wie gegevens over hem zijn verstrekt en het recht om in het geval gegevens over hem zijn verbeterd, aangevuld of gewijzigd, daarvan mededeling te doen aan degenen aan wie eerder gegevens over hem zijn verstrekt. Deze rechten zijn in navolging van de Wet GBA in dit wetsvoorstel opgenomen en behalve aan ingezetenen ook aan niet-ingezetenen toegekend. In tegenstelling tot de Wet GBA kan de ingeschrevene deze rechten straks plaatsonafhankelijk uitoefenen. Dit betekent dat iedere burger, ongeacht of hij als ingezetene dan wel als niet-ingezetene is ingeschreven, een verzoek kan indienen bij iedere willekeurige gemeente of bij iedere door de minister ingestelde inschrijvingvoorziening.

De ingeschrevene heeft in bepaalde gevallen het recht om verstrekking van gegevens over hem aan derden tegen te gaan. Daartoe kan hij verzoeken dat op zijn persoonslijst een aantekening wordt gesteld omtrent beperking van de verstrekking van gegevens over hem aan derden (de zogenaamde verstrekkingbeperking). Deze mogelijkheid wordt hem geboden omdat verstrekking van gegevens aan anderen dan overheidsorganen niet het primaire doel is van de basisregistratie personen. In sommige gevallen heeft hij dit recht niet. Het zou namelijk de uitvoering van de werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang die bepaalde derden verrichten kunnen schaden, indien van sommige burgers wel en van andere burgers geen gegevens worden verstrekt. Te denken valt bijvoorbeeld aan burgers die zelf vergeten zijn dat zij bepaalde pensioenrechten hebben. Indien de gegevens van deze burgers niet bekend zouden zijn bij de desbetreffende pensioenuitvoerder, is deze niet in staat de betrokken personen van hun rechten op de hoogte te stellen. Om dergelijke situaties te voorkomen kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald in welke gevallen een verstrekkingbeperking van toepassing is. In de gevallen waarin een verstrekkingbeperking niet van toepassing is verklaard, kan de ingeschrevene de systematische verstrekking van hem betreffende gegevens aan derden niet tegenhouden.

Een andere situatie is de wettelijke mogelijkheid om een verstrekkingbeperking te doorbreken. Daarvan kan slechts sprake zijn bij verstrekking aan een derde door een college van burgemeester en wethouders van gegevens waarvan het gebruik is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift of ten behoeve van door een derde verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang, zoals

aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Voorwaarde daarbij is wel dat de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevene daardoor niet onevenredig wordt geschaad.

Aan de ingeschrevene dient op diens verzoek te worden medegedeeld of hem betreffende gegevens in de periode van twintig jaar voorafgaande aan het verzoek, zijn verstrekt uit de basisregistratie. In de Wet GBA is deze termijn beperkt tot één jaar voorafgaande aan het verzoek. Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg blijkt de periode van één jaar in het licht van de Europese privacyrichtlijn in beginsel te beperkt te zijn. In paragraaf 7.3.5 zal uitvoerig worden stilgestaan bij deze jurisprudentie en de keuze voor een termijn van twintig jaar worden toegelicht.

Het verzoek van de ingeschrevene om mededeling of over hem in de afgelopen twintig jaar gegevens zijn verstrekt uit de basisregistratie omvat alle verstrekkingen die op grond van deze wet kunnen plaatsvinden. Dit betekent dat aan de betrokkene in voorkomende gevallen niet alleen mededeling moet worden gedaan van systematische, plaatsonafhankelijke of lokale verstrekkingen van hem betreffende gegevens, maar ook van verstrekkingen ten behoeve van een basisadministratie in een ander deel van het Koninkrijk en van verstrekkingen van op zijn persoon herleidbare, niet-geaggregeerde gegevens die hebben plaatsgevonden voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden. Indien dit het geval is, wordt hem dit tevens medegedeeld. Daarbij kan worden volstaan met een in algemene termen gestelde mededeling omtrent de verstrekking, tenzij het belang van de ingeschrevene daardoor onevenredig wordt geschaad. De toekenning van dit recht aan de ingeschrevene is een uitvloeisel van het beginsel dat iedere vorm van gegevensverwerking transparant dient te zijn. De ingeschrevene wordt hiermee inzicht geboden in het gebruik dat van de gegevens over hem wordt gemaakt. Een mededeling blijft echter achterwege voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.

In aansluiting op het voorgaande bepaalt het wetsvoorstel dat op schriftelijk verzoek van de ingeschrevene ten aanzien van wie gegevens zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, aan overheidsorganen en derden aan wie in de periode van twintig jaar voorafgaand aan het verzoek en de sedert dat verzoek verstreken tijd de desbetreffende gegevens zijn verstrekt, mededeling moet worden gedaan van de wijziging van die gegevens. Aan het verzoek hoeft echter niet te worden voldaan, indien dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. Aan het verzoek wordt niet voldaan voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. In dit verband wordt nog opgemerkt dat de termijn van twintig jaar waarin de informatie over de verstrekking van gegevens bewaard moet worden om deze desgevraagd aan de ingeschrevene te kunnen mededelen, alleen geldt voor de instanties die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen. Voor de overheidsorganen en derden die gegevens uit de basisregistratie hebben ontvangen, wordt de bewaartermijn van die gegevens en andere in hun registratie opgeslagen gegevens bepaald door de privacyregels die van toepassing zijn op de gegevensverwerking van de desbetreffende overheidsorganen en derden.

De wijziging van de termijn naar twintig jaar roept overigens de vraag op of in het wetsvoorstel geen overgangsregeling zou moeten worden opgenomen waarbij de periode waarvoor de verplichting tot het geven van informatie over gegevensverstrekkingen geldt, geleidelijk oploopt.

Gezien het feit dat op grond van de huidige Wet GBA informatie over de verstrekking van gegevens slechts gedurende een jaar hoeft te worden bewaard, zou kunnen worden gesteld dat de informatie over eerdere verstrekkingen gewoonlijk niet aanwezig is en dus pas na twintig jaar met zekerheid volledig aan de nieuwe wettelijke verplichting zal kunnen worden voldaan. Er is van afgezien om een dergelijke overgangsregeling op te nemen, omdat deze te rigide zou zijn. Het is immers denkbaar dat er toch informatie voorhanden is over verstrekkingen die langere tijd geleden hebben plaatsgevonden dan waar een overgangsregeling vanuit gaat. Het niet mededelen van deze informatie aan de verzoeker zou dan in strijd kunnen komen met de materiële bepalingen van de Europese privacyrichtlijn.

Evenals bij verzoeken van ingeschrevenen in verband met hun rechten in het kader van de bijhouding geldt een beslissing van een college van burgemeester en wethouders of van de minister op een verzoek als hiervoor bedoeld als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit biedt de betrokkene die het met de beslissing niet eens is de mogelijkheid daartegen een bezwaarschrift in te dienen.

6 Toezicht, overgangs-, straf- en slotbepalingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst kort stilgestaan bij de rol van het College bescherming persoonsgegevens, dat in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toeziet op de uitvoering van de wet. Tevens wordt, in het kader van het toezicht, aandacht besteed aan de periodieke onderzoeksplicht van het college van burgemeester en wethouders en de minister naar de inrichting, werking en beveiliging van de gemeentelijke voorziening respectievelijk centrale voorzieningen, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerking die onder de verantwoordelijkheid van het college respectievelijk de minister plaatsvindt. Bij de overgangsbepalingen komt onder andere de regeling aan de orde met betrekking tot het gebruik van het administratienummer, waarvan de functie wordt overgenomen door het burgerservicenummer. In het onderdeel straf- en slotbepalingen ten slotte wordt nog ingegaan op de regeling van de bestuurlijke boete als instrument waarmee de colleges van burgemeester en wethouders de nakoming van een aantal verplichtingen van burgers in verband met de bijhouding van gegevens in de basisregistratie kunnen handhaven. In paragraaf 2.4.3 zijn de beleidsmatige redenen om invoering van de bestuurlijke boete voor te stellen al uiteengezet.

6.2 Toezicht, onderzoek en informatieverstrekking

Het college bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens ziet in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe op de uitvoering van de wet. De rol van het CBP is in dit wetsvoorstel in beginsel niet gewijzigd ten opzichte van de Wet GBA, maar kent wel een uitbreiding. Het toezicht van het CBP strekt zich in het kader van deze wet straks ook uit over de verwerking van gegevens die ten aanzien van niet-ingezetenen in de basisregistratie worden opgenomen.

De bestaande bevoegdheid van het CBP om ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende onderzoek in te stellen naar de wijze waarop bij de gegevensverwerking in de basisregistratie toepassing wordt gegeven aan de bij of krachtens de wet gestelde regels is gehandhaafd, evenals de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of een last onder

dwangsom op te leggen ter handhaving van de bij of krachtens deze wet aan de betrokkenen gestelde verplichtingen. Voorts wordt het CBP, evenals voorheen, om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie. De positie en de bevoegdheden van het CBP komen in paragraaf 7.3.9 nog uitgebreider aan de orde in het licht van de implementatie van de Europese privacyrichtlijn met betrekking tot het onafhankelijk toezicht op de gegevensverwerking in de basisregistratie personen.

Periodiek onderzoek door het college van burgemeester en wethouders en door de minister

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van dit wetsvoorstel verplicht om periodiek onderzoek te verrichten naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerking in de basisregistratie, voor zover het de gemeentelijke voorziening betreft of de gemeente verantwoordelijk is voor de bijhouding. Dezelfde verplichting rust bij de minister voor zover het de centrale voorzieningen betreft of de minister verantwoordelijk is voor de bijhouding. In paragraaf 2.4.2 is uitvoerig ingegaan op deze onderzoeksverplichting als onderdeel van het nieuwe instrumentarium om de kwaliteit van de gegevensverwerking in de basisregistratie te waarborgen. Daarbij is aangegeven dat periodiek een uittreksel van de resultaten van het onderzoek aan het CBP moet worden gezonden. Die informatieverplichting is van belang om het CBP zijn taak als toezichthouder op de uitvoering van deze wet goed te kunnen laten uitvoeren. Indien de resultaten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, kan het CBP handhavend optreden. Dat is overigens ook mogelijk, indien een college van burgemeester en wethouders of de minister het onderzoek niet, niet binnen de gestelde termijn of niet in overeenstemming met de aan de uitvoering daarvan gestelde regels, verricht.

6.3 Overgangsbepalingen

Het grootste deel van de in de Wet GBA opgenomen overgangsbepalingen met betrekking tot de oude registers is in dit wetsvoorstel komen te vervallen, omdat de desbetreffende registers geen nut meer hebben in het kader van de bijhouding van de gegevens in de basisregistratie personen. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel enkele nieuwe overgangsbepalingen opgenomen.

In verband met het voornemen om op termijn het in de GBA gebruikte administratienummer te vervangen door het burgerservicenummer, worden voor de overgangperiode regels gesteld over de toekenning van het administratienummer, de opneming daarvan op de persoonslijsten van de ingezetenen en de niet-ingezetenen en het toegestane gebruik van het administratienummer door overheidsorganen en derden. Na een bij koninklijk besluit te bepalen datum mag het administratienummer niet meer worden gebruikt.

Voorts wordt in een overgangsbepaling geregeld dat de door de minister op grond van de Wet GBA genomen autorisatiebesluiten voor de systematische verstrekking van gegevens aan overheidsorganen en daartoe aangewezen derden hun geldigheid behouden na de inwerking-treding van de nieuwe wet. Daarmee wordt voorkomen dat de desbetreffende overheidsorganen en derden in een kort tijdsbestek van nieuwe autorisatiebesluiten zouden moeten worden voorzien.

Ten slotte zullen, in verband met de technisch gecompliceerde invoering van het nieuwe stelsel van registratie van niet-ingezetenen, gedurende een overgangstermijn de gegevens over een persoon die door emigratie niet-ingezetene is geworden uitsluitend door de minister worden bijgehouden, ook indien het gaat om gebeurtenissen uit de periode dat betrokkene nog ingezetene was. De minister, die vanaf het begin een goede technische toegang heeft tot de persoonslijsten van niet-ingezetenen, doet dit op aangeven van het tot bijhouding bevoegde college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de desbetreffende persoon laatstelijk als ingezetene was ingeschreven. Zodra de technische voorzieningen gereed zijn die de colleges van burgemeester en wethouders in staat stellen om zelf de persoonslijst van een niet-ingezetene bij te werken, kan deze wettelijke overgangsbepaling buiten werking worden gesteld.

6.4 Straf- en slotbepalingen

In paragraaf 2.4.3 is ingegaan op de bestuurlijke boete als middel voor een college van burgemeester en wethouders om handhavend te kunnen optreden indien een burger zijn verplichtingen op grond van deze wet tot het verschaffen van informatie die noodzakelijk is voor een goede bijhouding van gegevens over hem, niet naleeft. De invoering van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen houdt verband met het streven om de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie verder te verhogen. De verwachting is dat door een gericht beleid van gemeenten met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete of de dreiging daarmee, de naleving van een aantal wettelijke verplichtingen door de burger kan worden bevorderd. Om te voorkomen dat er op dezelfde overtreding zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke sanctie staat, zijn de bovengenoemde overtredingen geschrapt uit de strafbepaling die in dit wetsvoorstel uit de Wet GBA is overgenomen.¹ Dit betekent dat op de overige overtredingen nog steeds een strafdreiging is gesteld.

7 Privacykader

7.1 Inleiding

Het wetsvoorstel bevat een specifieke regeling voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers over wie gegevens worden verwerkt in de basisregistratie personen, waarbij een zelfstandige implementatie van de Europese privacyrichtlijn heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat, net als bij de huidige Wet GBA, de Wet basisregistratie personen (hierna: Wbrp) buiten de werkingssfeer zal vallen van de algemene privacywet, de Wet bescherming persoonsgegevens. In artikel 2, tweede lid, van de Wbp zal worden vastgelegd dat die wet niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die is geregeld bij of krachtens dit wetsvoorstel. Dit neemt overigens niet weg dat in dit wetsvoorstel, evenals thans, bepaalde onderdelen van de Wbp van overeenkomstige toepassing worden verklaard en dit wetsvoorstel voor het overige in materiële zin nauw aansluit op de algemene voorschriften van de Wbp.

Het positioneren van dit wetsvoorstel als specifieke privacyregeling ten opzichte van de algemene privacywet is niet nieuw. Al sinds de totstandkoming van de Wet GBA, in 1994, is er voor gekozen om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden ingeschreven, in een eigen wettelijk regime onder te brengen. Dit had tot gevolg dat de toenmalige Wet persoonsregistraties als algemene privacywet als zodanig niet van

¹ Dit is gedaan in navolging van het kabinetsbeleid om bij invoering van de bestuurlijke boete de weg van de strafrechtelijke handhaving te laten vervallen (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69).

toepassing was op de gegevensverwerkingen in de GBA. Bij de aanpassing van de Wet GBA, in 2001, aan de Europese privacyrichtlijn werd geoordeeld dat de totstandkoming van die richtlijn niet noopte tot een principiële wijziging in de positie die de Wet GBA in de Nederlandse privacywetgeving inneemt. De met dit wetsvoorstel beoogde vervanging van de Wet GBA geeft evenmin aanleiding om van die positie af te wijken. De reden van die afwijkende positie is en blijft dat de verwerking van persoonsgegevens over alle ingezetenen (en niet-ingezetenen die voor inschrijving in aanmerking komen) in een basisregistratie die in een gesloten door de gehele overheid en daartoe geautoriseerde derden kan worden geraadpleegd, een aantal bijzondere elementen bevat die het wenselijk maken om de privacybescherming van de ingeschrevenen in een specifieke wet te regelen. De belangrijkste elementen zijn de onvrijwilligheid van de registratie van de gegevens (die immers niet ter keuze staat van de betrokken burgers),¹ de omvang van de gegevensverzameling, het meervoudige gebruik dat van de verzamelde gegevens wordt gemaakt en de in de wet gemaakte afwegingen tussen de eisen die samenhangen met een doelmatige persoonsinformatievoorziening voor de overheid enerzijds en de bescherming van de privacy van de ingeschrevenen anderzijds. Deze specifieke elementen leiden ook tot het gebruik van een aantal definities en termen die afwijken van de in de Wbp opgenomen begripsomschrijvingen en terminologie.

Dit wetsvoorstel is, net als de Wet GBA, een zelfstandige implementatie van de Europese privacyrichtlijn. De regeling met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het wetsvoorstel is voor het grootste deel identiek aan de bepalingen die nu in de Wet GBA zijn opgenomen. Slechts op enkele onderdelen worden, onder meer naar aanleiding van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg,² wijzigingen voorgesteld.

Bij de aanpassing van de huidige Wet GBA aan de privacyrichtlijn in 2001 is uitvoerig ingegaan op de implementatie van de richtlijn in die wet.³ Gezien de grote overeenkomsten in de regeling van de privacy tussen de Wet GBA en dit wetsvoorstel zal deze toelichting vooral aandacht besteden aan de overwegingen die met betrekking tot de belangrijkste onderdelen van dit wetsvoorstel hebben geleid tot het oordeel dat de voorgestelde bepalingen voldoen aan de nationale en internationale normen op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hierna zal in eerste instantie worden ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de algemene beginselen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals deze zijn gewaarborgd in onder andere⁴ artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM),⁵ het Dataprotectieverdrag⁶ en het bijbehorende Protocol⁷, de op deze verdragen gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁸ Vervolgens zal aan de hand van de privacyrichtlijn, waarin deze algemene beginselen zijn overgenomen, gedetailleerder worden aangegeven in welke bepalingen van het wetsvoorstel deze principes zijn uitgewerkt. Ten slotte zal, gezien de samenhang tussen de regeling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit wetsvoorstel en de Wbp, ook worden ingegaan op de evaluatie van de werking van de Wbp en de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel.

¹ Met uitzondering van de niet-ingezetene die zelf om inschrijving in de basisregistratie personen verzoekt.

² Zie paragraaf 7.3.5.

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3.

⁴ Zo kan ook nog worden gewezen op artikel 17 van het op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Trb., 1969, 99 (Nederlandse vertaling in Trb. 1978, 177). Op dit verdrag, dat ook bescherming biedt, wordt hier niet nader ingegaan omdat het, in tegenstelling tot de hierna genoemde Europese verdragen en daarop gebaseerde jurisprudentie, niet van directe betekenis is geweest voor de ontwikkeling van de beginselen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in Nederland.

⁵ Rome, 4 november 1950, Trb. 1951, 154 (Nederlandse vertaling in Trb. 1990, 156).

⁶ Het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Trb. 1988, 7 (Nederlandse vertaling in Trb. 1988, 7).

⁷ Het op 8 november 2001 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens inzake toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdende verkeer van gegevens, Trb. 2003, 122 (Nederlandse vertaling in Trb. 2003, 165 en Trb. 2004, 288).

⁸ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg (PbEU 2010, C 83). Zie verder artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

7.2 Toetsing van het wetsvoorstel aan de Grondwet, internationale verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Zoals blijkt uit de aanhef van het wetsvoorstel geeft de Wbpr uitvoering aan richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) en aan artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet.¹ In het wetsvoorstel zijn de nodige regels gesteld die erop gericht zijn om de persoonlijke levenssfeer te beschermen van de burgers over wie gegevens in de basisregistratie personen worden vastgelegd en daaruit worden verstrekt aan overheidsorganen en derden. De regels hebben onder andere betrekking op het recht van de ingeschrevene op inzage, afschrift en correctie van de over hem in de BRP vastgelegde gegevens. Ook heeft de ingeschrevene het recht om te vernemen welk gebruik van de over hem vastgelegde gegevens wordt gemaakt. Op zijn verzoek dient hem mededeling te worden gedaan of en aan wie hem betreffende gegevens zijn verstrekt. Indien ten aanzien van betrokkene gegevens in de basisregistratie zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, moet daarvan op zijn verzoek mededeling worden gedaan aan de overheidsorganen en derden aan wie die gegevens eerder zijn verstrekt, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. Daarmee geeft het wetsvoorstel invulling aan artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet.

7.2.1 Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft iedereen recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. De verwerking van persoonsgegevens over een burger vormt een inbreuk op diens persoonlijke levenssfeer. Dit is bij de verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen temeer aan de orde omdat deze verwerking, met uitzondering van de niet-ingezetene die zelf om inschrijving in de basisregistratie kan verzoeken, niet op basis van vrijwilligheid van de betrokkenen plaatsvindt. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan blijkens artikel 10, eerste lid, van de Grondwet evenwel bij of krachtens de wet worden beperkt. Aan de eis dat de beperking bij of krachtens de wet dient plaats te vinden, wordt met dit wetsvoorstel voldaan. De rechtvaardiging voor de inbreuk die door de basisregistratie personen op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen wordt gemaakt, komt hierna aan de orde.

7.2.2 Artikel 8 van het EVRM

Artikel 8 van het EVRM² beschermt het recht op respect voor het privéleven. Dit recht is evenwel niet absoluut. Ingevolge artikel 8 van het EVRM is een inmenging in de uitoefening van dit recht gerechtvaardigd, wanneer deze bij de wet is voorzien, tegemoet komt aan een legitiem doel en in een democratische samenleving noodzakelijk is in verband met een of meer in het tweede lid genoemde belangen. De wet dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten om willekeur en misbruik te vermijden. Volgens de jurisprudentie van het EHRM is een inmenging noodzakelijk in een democratische samenleving, wanneer er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Om de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven gerechtvaardigd te doen zijn, dient blijkens de jurisprudentie voorts te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (er is geen alternatief, dat even effectief, maar minder ingrijpend is). Toetsing van dit wetsvoorstel aan de hiervoor

¹ Artikel 10 van de Grondwet luidt:

– 1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
– 2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
– 3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

² Artikel 8 EVRM luidt:

– 1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
– 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordeligheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

genoemde vereisten voor een gerechtvaardigde inbreuk op het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht van burger, zoals dit in de jurisprudentie van het EHRM nader is ontwikkeld, levert het volgende beeld op.

Wettelijke basis

Aan de eis dat de inmenging «bij de wet» is voorzien, wordt voldaan. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat een beperking op verschillende wijze «bij de wet» kan zijn voorzien: dit kan een wet in materiële zin zijn, een beleidsregel of zelfs een in de jurisprudentie gevormde regel. Deze wet of regel moet echter wel voor de burger toegankelijk zijn en voorts zo precies zijn dat de burger in staat is zijn concrete gedrag daarnaar te richten.

De regeling van de gegevensverwerking geschiedt voor het grootste deel in het wetsvoorstel zelf. Er kunnen echter ook bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de nadere regeling van de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden bij algemene maatregel van bestuur (art. 3.3 en 3.6 van dit wetsvoorstel) of bij gemeentelijke verordening (art. 3.9 van dit wetsvoorstel). Ook deze gegevensverwerkingen zijn volgens de bovengenoemde jurisprudentie «bij de wet» voorzien.

Kenbaarheid

Wat betreft de eis van toegankelijkheid van de wettelijke basis waarin de inbreuk is geregeld, geldt dat het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde nadere regelgeving op behoorlijke wijze worden bekendgemaakt. Hierbij kan worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot de regeling in de Wet GBA, in dit wetsvoorstel niet meer zal worden volstaan met het ter inzage leggen van de door de minister van BZK genomen besluiten op grond waarvan op systematische wijze gegevens uit de basisregistratie personen worden verstrekt aan overheidsorganen en derden. Deze zogenaamde autorisatiebesluiten zullen in het vervolg integraal worden gepubliceerd in de Staatscourant en on-line toegankelijk worden gemaakt voor de daarin geïnteresseerde burgers. Daarmee levert het wetsvoorstel, in lijn met de hiervoor genoemde eis van toegankelijkheid, een belangrijke bijdrage aan de transparantie van de gegevensverwerking in de BRP.

Voorzienbaarheid

Voorts dient de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voorzienbaar te zijn. Ook aan deze eis wordt voldaan. Het wetsvoorstel bevat een heldere regeling met betrekking tot de doeleinden van de gegevensverwerking, de persoonsgegevens die kunnen worden opgeslagen, de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bijhouding en verstrekking van de gegevens, de gevallen waarin gegevens kunnen worden verstrekt en welke gegevens het betreft, de rechten en plichten van de ingeschrevene, de wijze waarop de ingeschrevene bezwaar kan maken tegen de verwerking van de over hem opgeslagen gegevens en het toezicht op de gegevensverwerking door een onafhankelijke instantie.

Op enkele onderdelen wordt de verwerking van gegevens in de basisregistratie niet op het niveau van de formele wet, maar bij algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening geregeld. De achtergrond van regeling bij algemene maatregel van bestuur is de noodzaak om adequaat te kunnen inspelen op ontwikkelingen bij de overheid en in de maatschappij die leiden tot wijziging in de gegevensbehoefte. Indien iedere wijziging in de gegevens of de verstrekking daarvan slechts na het doorlopen van een meestal enkele jaren durend wetstraject kan worden geregeld, zou dit de doelmatigheid van de basisregistratie teveel aantasten. De (potentiële) gebruikers van de basisregistratie zullen in dat geval andere wegen gaan zoeken de gegevens te verkrijgen die

voor hun taken of werkzaamheden noodzakelijk zijn. Daarmee zou het doel van de basisregistratie als dé bron van betrouwbare persoonsgegevens worden voorbijgeschoten. Aan de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om gemeenten bij verordening te laten bepalen aan wie zij (een in omvang beperkte set) gegevens over hun eigen ingezetenen verstrekken, ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de gemeenten zelfstandig de informatiehuishouding met betrekking tot de eigen inwoners moeten kunnen inrichten. Het wetsvoorstel wijkt op dit punt niet af van de bestaande mogelijkheden die de Wet GBA biedt. Het feit dat de gegevensverwerking in de basisregistratie deels bij algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening wordt geregeld, doet op zich geen afbreuk aan de eis dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voorzienbaar moet zijn. In de eerste plaats kan er geen twijfel over bestaan, dat ook de verwerking van persoonsgegevens die is vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur of in een gemeentelijke verordening aan dezelfde criteria van kenbaarheid, voorzienbaarheid, proportionaliteit en subsidiariteit moet voldoen als een in de wet zelf opgenomen regeling.

Op het punt van de voorzienbaarheid biedt de wet bovendien een duidelijk richtinggevend kader voor de regeling bij algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening. Zo schrijft artikel 2.7, tweede lid, van dit wetsvoorstel voor dat de in de basisregistratie op te nemen algemene en administratieve gegevens nader worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.¹ In het eerste lid is echter uitputtend vermeld over welke (rechts-)feiten en administratieve handelingen en documenten gegevens worden opgenomen.

In de artikelen 3.3 en 3.6 van dit wetsvoorstel is bepaald dat de verstrekking van gegevens aan derden nader kan worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij geldt echter als wettelijke randvoorwaarde dat de verstrekking slechts kan plaatsvinden ten behoeve van door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. In deze terminologie komt de in de jurisprudentie van het EHRM ontwikkelde voorwaarde van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) naar voren, die aanwezig moet zijn om een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de burger te rechtvaardigen.

Bij verstrekking aan derden op grond van de artikelen 3.3. en 3.6 van dit wetsvoorstel moet vooral worden gedacht aan werkzaamheden die ook door de overheid zouden kunnen worden vervuld of in het verleden daadwerkelijk tot de taak van de overheid behoorden, maar zijn zelfstandig of geprivatiseerd. Het kan voorts gaan om werkzaamheden van instellingen die basisvoorzieningen voor burgers in stand houden die onmisbaar dan wel van grote betekenis zijn voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. Te denken valt in dit verband aan pensioenvoorzieningen, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. In het tweede lid van artikel 3.3 (waarnaar in artikel 3.6 ook wordt verwezen) is dan ook bepaald dat bij de maatregel slechts werkzaamheden worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoedienissen met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. Daarmee krijgt de voorwaarde van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) een nadere invulling op het niveau van de wet.

¹ Wat betreft het algemene gegeven over het verblijfsrecht van de ingeschrevene die vreemdeling is en de administratieve gegevens bestaat deze mogelijkheid al in de huidige Wet GBA.

Vergelijkbare criteria gelden ook voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie die kan geschieden op grond van een gemeentelijke

verordening.¹ Artikel 3.9 van dit wetsvoorstel bepaalt dat verstrekking ook in dat geval slechts kan plaatsvinden ten behoeve van door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente. Ook de nadere clausulering van artikel 3.3, tweede lid, is van toepassing op de op te stellen gemeentelijke verordening. Dit wetsvoorstel geeft in artikel 3.9 als bijkomend kader voor de gemeentelijke wetgever mee, dat de verordening verstrekking van gegevens slechts mag toestaan voor zover deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde en het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene niet aan de verstrekking in de weg staan. Deze eis is ontleend aan artikel 7, onder f, van de Europese privacyrichtlijn.

Legitiem doel

De inmenging die de basisregistratie personen maakt op het recht in artikel 8 van het EVRM, dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving in verband met een aantal nader genoemde belangen. In artikel 8, tweede lid, van het EVRM wordt in dat verband gesproken over het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze opsomming omvat in feite voor het grootste deel de taken die een moderne overheid voor zijn burgers vervult.

Zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting al is opgemerkt, is de aanwezigheid van een bevolkingsadministratie essentieel voor het functioneren van de Nederlandse overheid. Voor iedere democratische staatsvorm geldt dat een overheid die zijn burgers niet kent of niet weet te vinden, niet in staat is om de taken te verrichten die door de burgers aan haar zijn toevertrouwd. De wijze waarop aan dit basisprincipe invulling wordt gegeven, kan per land verschillen al naar gelang de politieke of bestuurlijke keuzes die worden gemaakt, waarbij ook de bestaande tradities op dit terrein een rol spelen. In Nederland zijn de gemeenten al aan het einde van de negentiende eeuw begonnen met het voeren van een bevolkingsadministratie, die in de loop der jaren een fundamentele rol is gaan vervullen als onmisbare bron van gegevens over de bevolking voor de gehele Nederlandse overheid. Sinds de bevolkingsadministratie met de invoering van de Wet GBA in 1994 is geautomatiseerd, zijn tal van overheidsinstanties op het GBA netwerk aangesloten. Zij ontvangen dagelijks, afhankelijk van de verleende autorisatie, op spontane wijze dan wel op verzoek de persoonsgegevens over de in de GBA ingeschreven burgers ten behoeve van wie zij hun taken uitvoeren. In toenemende mate wordt in sectorale regelgeving van de rijksoverheid en in de regelgeving van de lagere overheden uitgegaan van de ontlening van gegevens over burgers aan de GBA. Het belang van de GBA voor het functioneren van de overheid is inmiddels zo groot geworden dat niet alleen de raadpleging daarvan, maar ook het gebruik van de daarin opgenomen gegevens door bestuursorganen in de Wet GBA in beginsel verplicht is gesteld. Daarmee is niet alleen het bestaansrecht, maar ook de onmisbaarheid van de GBA en diens opvolger, de basisregistratie personen, voor de Nederlandse samenleving een vaststaand gegeven. Er is dan ook sprake van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) die de inmenging rechtvaardigt die de basisregistratie personen maakt op het in artikel 8 van het EVRM genoemde recht van de burger.

¹ De bevoegdheid om bij gemeentelijke verordening een regeling te treffen met betrekking tot de verstrekking van gegevens uit het gemeentelijke deel van de basisregistratie, is ook in de Wet GBA aanwezig.

Proportionaliteit

Wat betreft de eis van proportionaliteit bevat het wetsvoorstel de nodige bepalingen die waarborgen dat er geen verdergaande inmenging plaatsvindt met het recht van betrokkene als bedoeld in artikel 8 van het

EVRM dan noodzakelijk is. Het wetsvoorstel is, evenals de huidige Wet GBA, het resultaat van een zorgvuldige afweging tussen het belang van de overheid bij een doelmatige persoonsinformatievoorziening enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde anderzijds. Dit uit zich in de eerste plaats in het feit dat, zoals de naam «basisregistratie personen» al aangeeft, de verwerking van persoonsgegevens beperkt is tot de meest essentiële basisgegevens van een burger. Dit zijn de algemene gegevens, genoemd in artikel 2.7, eerste lid, van dit wetsvoorstel, over de burgerlijke staat, de nationaliteit en het verblijfsrecht van de betrokkene en over diens ouders, (gewezen) echtgenoot of geregistreerd partner en kinderen en de burgerservicenummers van de ingeschrevene en de aan hem gerelateerde personen.¹ Voorts wordt nog bijgehouden of een ingeschrevene onder curatele is gesteld dan wel een voorziening is getroffen in het gezag van een minderjarige ingeschrevene.

In de basisregistratie personen worden geen gevoelige persoonsgegevens verwerkt, zoals bijvoorbeeld gegevens over ras, politieke opvatting of geloof. Voor zover de verwerking van gevoelige gegevens door de overheid noodzakelijk is, vindt deze plaats in een beperkt aantal sectorale registraties. Verwerking van dergelijke gegevens in een algemene registratie als de basisregistratie personen zou in het licht van artikel 8 van het EVRM disproportioneel zijn.

De proportionaliteit van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen valt ook af te leiden uit de bepalingen die het verzamelen van de persoonsgegevens en de verstrekking daarvan uitdrukkelijk beperken tot het doel van de basisregistratie. Het wetsvoorstel regelt op het terrein van het verzamelen van gegevens uitputtend aan welke bronnen de gegevens over een burger mogen worden ontleend en wat betreft de verstrekking is uitvoerig vastgelegd op welke wijze, aan wie, welke gegevens uit de basisregistratie mogen worden verstrekt. De desbetreffende bepalingen waarborgen dat niet meer gegevens worden verzameld of verstrekt dan noodzakelijk.

Subsidiariteit

Ten slotte is er nog de vraag of het doel dat met de basisregistratie personen wordt beoogd, ook op een andere, even effectieve, maar minder ingrijpende wijze zou kunnen worden bereikt. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is de GBA onmisbaar geworden voor het functioneren van de Nederlandse overheid. Daarbij is het van belang dat, in navolging van de GBA, ook de basisregistratie personen het uitgangspunt hanteert van eenmalige uitvraag en vastlegging van persoonsgegevens en meervoudige verstrekking van die gegevens aan de overheidsorganen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taak. Die opzet leidt er niet alleen toe dat binnen de gehele overheid in beginsel dezelfde gegevens over een burger worden gebruikt, maar betekent ook dat de inbreuk die de overheid maakt op de persoonlijke levenssfeer van de burger beperkt kan blijven.

Zo hoeft de burger niet telkens opnieuw door verschillende overheidsinstanties te worden gevraagd om verstrekking van zijn gegevens, omdat zij die gegevens al in de basisregistratie personen kunnen vinden. In het wetsvoorstel is, evenals in de huidige Wet GBA, zelfs vastgelegd dat een ingeschrevene aan wie door een bestuursorgaan een gegeven wordt gevraagd dat in de basisregistratie personen als een authentiek gegeven wordt aangemerkt, dat gegeven in beginsel niet hoeft mede te delen, behoudens voor zover het gegeven noodzakelijk wordt geacht voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van betrokkene (artikel 1.8 van dit wetsvoorstel). Deze regeling sluit nauw aan op de eveneens in het wetsvoorstel opgenomen verplichting van bestuursorganen die bij de

¹ Het gebruik van het burgerservicenummer is in dit wetsvoorstel aan dezelfde beperkingen onderworpen als het administratienummer in de Wet GBA.

vervulling van hun taak informatie over een ingeschrevene nodig hebben die als authentiek gegeven in de basisregistratie aanwezig is, in beginsel gebruik te maken van dat gegeven (art. 1.7 van dit wetsvoorstel). In combinatie met de technische modernisering van de basisregistratie, waardoor het mogelijk wordt om daaruit on-line gegevens op te vragen, kunnen overheidsorganen de verwerking van persoonsgegevens in hun processen efficiënter inrichten en zelfs afzien van het vastleggen van die gegevens in de eigen administratie of de omvang daarvan beperken.

7.2.3 Dataprotectieverdrag

In het Dataprotectieverdrag zijn als belangrijkste principes voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking opgenomen dat de gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen, alleen voor specifieke en legitieme doeleinden mogen worden opgeslagen, evenredig moeten zijn in relatie tot het doel waarvoor ze zijn opgeslagen en niet langer mogen worden bewaard dan vereist is voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen. In het Aanvullende Protocol op het Dataprotectieverdrag is onder meer bepaald dat iedere bij het verdrag aangesloten staat een of meer autoriteiten verantwoordelijk stelt voor het toezicht op de naleving van de maatregelen in haar nationale recht waarmee uitvoering wordt gegeven aan de grondbeginselen vervat in de hoofdstukken II en III van het Verdrag en in het Protocol.

Aangezien het Dataprotectieverdrag uitwerking geeft aan artikel 8 van het EVRM is voor de uitleg van (bepaalde begrippen in) dit verdrag de uitleg die gegeven wordt aan artikel 8 van het EVRM van belang. Op de uitleg van artikel 8 van het EVRM is hiervoor uitvoerig ingegaan. Een aparte bespreking van de bepalingen in het Dataprotectieverdrag en het Aanvullend Protocol voegt aan hetgeen hiervoor is opgemerkt weinig toe. Bovendien volgt hierna nog een beschrijving van de wijze waarop de bepalingen van de Europese privacyrichtlijn in het wetsvoorstel zijn geïmplementeerd. De in het Dataprotectieverdrag en het bijbehorende protocol neergelegde principes zijn in de privacyrichtlijn verwerkt. Gezien het voorgaande kan een aparte toets van het wetsvoorstel aan verdrag en protocol achterwege blijven.

7.2.4 Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon per 1 december 2009 heeft het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dezelfde rechtskracht gekregen als de Europese verdragen. Het is overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van toepassing op de handelingen van de Lidstaten voor zover zij uitvoering geven aan Unierecht, zoals in dit geval de dataprotectierichtlijn. In artikel 8, eerste lid, van het Handvest wordt het recht op bescherming van persoonsgegevens gegarandeerd. Het tweede lid van die bepaling regelt dat de gegevens eerlijk en voor bepaalde doeleinden worden verwerkt op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Daarnaast moeten de rechten op inzage en rectificatie worden gegarandeerd. Het derde lid van die bepaling regelt dat een onafhankelijke autoriteit op de naleving van deze regels moet toezien. Het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die gesteld zijn in artikel 8, tweede en derde lid, van het Handvest (zie ook hieronder, onderdeel 7.4). Artikel 52, eerste lid, van het Handvest voorziet in de mogelijkheid van rechtvaardiging van een inmenging in de Handvestrechten. Ook aan de hieruit voortvloeiende vereisten is voldaan. De voorgestelde voorziening wordt bij wet voorgesteld. Daarnaast is de inperking te rechtvaardigen uit het oogpunt van een door de Unie geaccepteerd doel van algemeen belang. Hetgeen hierboven is gesteld bij

de behandeling van artikel 8 van het EVRM ter rechtvaardiging van de proportionaliteit en subsidiariteit van de inmenging in het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan eveneens dienen ter rechtvaardiging van de beperking van het Handvestrecht op bescherming van persoonsgegevens.

7.3 Implementatie van de Europese privacyrichtlijn

7.3.1 Algemeen

Hiervoor is ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot internationale verdragen waarin de beginselen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn vastgelegd. De bespreking van het wetsvoorstel in het licht van de privacyrichtlijn zal in aanvulling hierop meer gedetailleerd betrekking hebben op de in het wetsvoorstel opgenomen materiële bepalingen die beogen de privacy van de ingeschrevenen te beschermen.

Aangezien de implementatie van de privacyrichtlijn in dit wetsvoorstel heeft geleid tot op sommige punten van de Wbp afwijkende definities en terminologie, wordt daar specifiek aandacht aan besteed. Vervolgens wordt ingegaan op de doelbinding, verenigbaarheid en toelaatbaarheid van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen, de transparantie van de gegevensverwerking, de rechten van de ingeschrevene op inzage, correctie en kennisgeving van de correctie van hem betreffende gegevens aan de ontvangers daarvan, het recht van de betrokkene om zich tegen de verwerking van gegevens over hem in de basisregistratie te verzetten en de rechtsbescherming van de ingeschrevene tegen besluiten met betrekking tot de verwerking van hem betreffende gegevens. Voorts komen de beveiliging van de gegevensverwerking en het onafhankelijke toezicht door het College bescherming persoonsgegevens aan de orde.

7.3.2 Definities en terminologie

Het opvallendste verschil tussen de privacyrichtlijn en de Nederlandse privacywetgeving was destijds het gewijzigde object van regelgeving. Terwijl de bestaande wetgeving uitging van «de bijhouding van een persoonsregistratie door een houder» als centraal begrip, bleek in de richtlijn te zijn gekozen voor het bredere begrip «verwerking van persoonsgegevens door een daarvoor verantwoordelijke». Bij de implementatie van de richtlijn in de Wet GBA is deze terminologie overgenomen. De Wet GBA sloot daarmee ook aan bij de terminologie van de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hier geen wijziging in. In dit wetsvoorstel komen begrippen als «verwerking», «persoonsgegevens», «verantwoordelijke» en «bewerker» terug, waarmee is beoogd de bestaande terminologische aansluiting op de Wbp in beginsel te handhaven. Dit neemt niet weg dat de definities in dit wetsvoorstel, evenals bij de Wet GBA, inhoudelijk op sommige punten afwijken van de definities in de privacyrichtlijn en de Wbp. Deze verschillen hangen samen met de specifieke opzet van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen. Zij doen echter geen afbreuk aan de toepassing van de algemene beginselen van het privacyrecht, zoals neergelegd in de privacyrichtlijn.

In dit wetsvoorstel is geregeld wie als verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen moeten worden aangemerkt en wat die verwerking inhoudt. Een opnemings van een aparte definitie van «verantwoordelijke» wordt dan ook, net als in de huidige Wet GBA, niet nodig geacht. Voorts is in 2001 uit een oogpunt van continuïteit in de Wet GBA gekozen voor handhaving

van het begrip «basisadministratie», omdat het verwerken van persoonsgegevens in de vorm van een basisadministratie nog steeds het centrale object is van de privacybescherming. Het wetsvoorstel brengt hier, afgezien van de invoering van de nieuwe benaming »basisregistratie personen» in plaats van »gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens» geen verandering in.

In de wettelijke bepalingen, waarin de doeleinden van verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen en in de oude registers expliciet worden genoemd (artikelen 1.2, 1.3, 1.4, 4.4, 4.5 en 4.7 van dit wetsvoorstel), is de aan de Wbp ontleende term «persoonsgegevens» gebruikt. In de andere bepalingen is de term «gegevens» meestal gehandhaafd, omdat er gezien het doel van de registraties geen misverstand over kan bestaan dat het hier persoonsgegevens betreft.

De term «bewerker» komt slechts één keer in het wetsvoorstel voor (art. 1.10, tweede lid) en de inhoud van dit begrip wijkt niet af van de term «bewerker» in de Wbp. Er is daarom, net als in de Wet GBA, afgezien van het opnemen van een definitie van «bewerker» in dit wetsvoorstel.

Het in de Wbp opgenomen begrip «betrokkene» is in het wetsvoorstel niet overgenomen. De Wbp verstaat onder «betrokkene» degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft. In plaats van «betrokkene» worden in dit wetsvoorstel de in de Wet GBA voorkomende termen «ingeschrevene» en «ingezetene» gehandhaafd. Deze begrippen hebben in het wetsvoorstel een specifieke, systeemtechnische, betekenis die noodzakelijk is in verband met de daaraan verbonden verschillende regels voor de gegevensverwerking, waaronder de aanwijzing van degenen die voor de verwerking verantwoordelijk zijn. Naast beide genoemde categorieën personen, is er in feite nog een derde categorie, de niet-ingezetenen. Deze bestaat al in de Wet GBA als technische «restcategorie» (alle ingeschrevenen die geen ingezetene meer zijn). In het wetsvoorstel wordt de categorie niet-ingezetenen echter een volwaardige categorie, omdat daartoe ook personen gaan behoren die niet eerder als ingezetene zijn ingeschreven.

Ten slotte verschilt de inhoud van het begrip «derde» in het wetsvoorstel van de definitie van «derde» die in de Wbp is opgenomen. Ook hieraan liggen systeemtechnische redenen ten grondslag. In dit wetsvoorstel wordt, evenals in de Wet GBA, bij de verstrekking van gegevens namelijk onderscheid gemaakt tussen overheidsorganen en derden. Het begrip «derden» heeft daardoor in dit wetsvoorstel een beperktere betekenis dan in de Wbp, waar onder «derde» wordt verstaan ieder, niet zijnde de betrokkene, de verantwoordelijke, de bewerker, of enig persoon die onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke of de bewerker gemachtigd is om persoonsgegevens te verwerken.

7.3.3 Doelbinding, verenigbaarheid en toelaatbaarheid

Ingevolge artikel 6, eerste lid, onder b, van de richtlijn moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en vervolgens worden verwerkt op een wijze die verenigbaar is met die doeleinden. Artikel 7 van de richtlijn vermeldt de beginselen waaraan een gegevensverwerking moet voldoen, wil zij toelaatbaar worden geacht. Het betreft de uitwerking van de hiervoor besproken principes van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM.

Dit houdt in dat de wetgever zich reeds in het stadium van het verzamelen van de gegevens moet afvragen voor welke specifieke doeleinden dat gebeurt. Voorts wordt de toelaatbaarheid van de gegevensverwerking mede bepaald door de doeleinden in het geval de verwerking niet met instemming van de betrokkene zelf plaatsvindt. Dit laatste is voor dit wetsvoorstel van belang, omdat de gegevensverwerking plaatsvindt op basis van een wettelijke regeling waaraan de burger zonder meer is onderworpen.¹

Het doel van de basisregistratie personen wordt omschreven in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel. Primair beoogt de basisregistratie personen overheidsorganen te voorzien van de daarin opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak. Daarnaast heeft de basisregistratie mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens. Aangezien het hier evenwel niet om het primaire doel van de basisregistratie gaat, is verstrekking aan derden slechts toegestaan specifiek in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen.

Bij de herziening van de Wet GBA in verband met de implementatie van de Europese privacyrichtlijn is benadrukt dat de verstrekking aan derden plaatsvindt in afwijking van het primaire doel van de GBA. Deze toevoeging is in dit wetsvoorstel niet overgenomen, omdat deze niet noodzakelijk is. Het wetsvoorstel maakt door de regeling van de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder verstrekking van gegevens aan derden is toegestaan, al voldoende duidelijk dat deze verstrekkingen afwijken van die aan overheidsorganen.

De in het wetsvoorstel geregelde verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden is verenigbaar met het primaire doel van de basisregistratie. Dit blijkt uit de omschrijvingen in het wetsvoorstel van de gevallen waarin verstrekkingen aan derden kunnen plaatsvinden. Blijkens de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9 van dit wetsvoorstel kunnen aan derden gegevens worden verstrekt ten behoeve van door deze derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. Wat onder gewichtig maatschappelijk belang moet worden verstaan, is in paragraaf 7.2.2 al nader toegelicht. Daarbij is aangegeven dat vooral moet worden gedacht aan werkzaamheden die in het verleden daadwerkelijk tot de taak van de overheid behoorden, maar zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd. Ook kan het gaan om werkzaamheden van instellingen die basisvoorzieningen voor burgers in stand houden die onmisbaar dan wel van grote betekenis zijn voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. Voorts kunnen gegevens aan derden worden verstrekt voor zover het gebruik van die gegevens is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift (artikel 3.6, eerste lid, onder a, van dit wetsvoorstel). In dit geval heeft de regelgever al besloten dat bepaalde gegevens in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift moeten worden ontleend aan de basisregistratie personen. Daarmee is de verenigbaarheid van deze gegevensverstrekking met het primaire doel van de basisregistratie gegeven.

Ook kan op grond van artikel 3.12 van dit wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling worden getroffen omtrent de verstrekking van algemene en administratieve gegevens aan een verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in een basisregistratie in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in een van de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Het betreft hier een verstrekking aan overheidsorganen in andere delen van het Koninkrijk die deze gegevens nodig hebben voor een goede bijhouding van hun eigen basisregistratie. Het doel van deze verstrekkingen is het voorkomen van dubbele inschrijving van personen in de verschillende basisregistraties binnen het Koninkrijk. Het wetsvoorstel bevat daartoe ook voorschriften in de

¹ Met uitzondering van de niet-ingezetene, die zelf verzoekt om als niet-ingezetene te worden ingeschreven.

artikelen 2.5, 2.19, zesde lid en 2.21, vijfde lid. Deze verstrekkingen zijn derhalve eveneens in overeenstemming met het primaire doel van de basisregistratie personen.

Ten slotte bevat artikel 3.13 van dit wetsvoorstel een regeling met betrekking tot de verstrekking van gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, die ook aan derden kan plaatsvinden. Deze verstrekkingen zijn eveneens verenigbaar met het primaire doel van de basisregistratie. Blijkens artikel 6, eerste lid, onder b, van de richtlijn wordt verdere verwerking van gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden immers niet als onverenigbaar beschouwd met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen, mits de Lid-Staten passende garanties bieden. In artikel 3.13 van dit wetsvoorstel is aan deze voorwaarde invulling gegeven door de verstrekking van gegevens voor deze doeleinden slechts toe te staan, voor zover de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevenen niet onevenredig wordt geschaad en door de ontvanger van de gegevens de nodige voorzieningen zijn getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze doeleinden.

De in het wetsvoorstel geregelde verstrekkingen aan derden zijn verstrekkingen die een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer, maar gezien het bovenstaande verenigbaar zijn met het primaire doel van de basisregistratie. Vervolgens moet worden nagegaan of de verwerking van de gegevens ook anderszins toelaatbaar is, hetzij omdat de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend (hetgeen in dit wetsvoorstel bij het verzamelen van gegevens niet aan de orde is), hetzij omdat de verwerking noodzakelijk is voor een of meer van de doeleinden, genoemd in artikel 7 van de richtlijn.

Wat betreft de toelaatbaarheid geeft artikel 7 van de richtlijn een opsomming van de gevallen waarin gegevensverwerkingen toelaatbaar zijn. Voor het wetsvoorstel is met name het bepaalde in de onderdelen a, e en f, van belang. Ingevolge artikel 7, onder a, is een gegevensverwerking toelaatbaar, indien de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend. Met betrekking tot het opnemen van gegevens van een burger in de basisregistratie is dit in beginsel niet aan de orde, omdat de burger (met uitzondering van de niet-ingezetene die zelf om inschrijving als niet-ingezetene verzoekt) op dit punt geen keuze heeft. Bij de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie ligt dit anders, voor zover het gaat om verstrekking aan derden. De artikelen 3.6 en 3.9 van dit wetsvoorstel bepalen dat gegevens aan een derde kunnen worden verstrekt, indien de derde beschikt over een voorafgaande schriftelijke toestemming van de ingeschrevene.

Waar de toelaatbaarheid van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen niet afhankelijk is gesteld van de toestemming van de betrokkene, wordt deze gerechtvaardigd door de doeleinden van de basisregistratie. Daarbij is in de eerste plaats artikel 7, onder e, van de richtlijn van belang. Hierin wordt bepaald dat een verwerking toelaatbaar is, indien zij noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde¹ aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen. In de basisregistratie personen gaat het in de eerste plaats om het verzamelen en vastleggen van persoonsgegevens, die noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van de taak van de overheid. Dit zijn de verantwoordelijken voor de gegevensverwerking zelf (de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en de minister van BZK) en de overheidsorganen aan wie de gegevens worden verstrekt. Het betreft hier het primaire doel van dit wetsvoorstel, het verwerken van persoonsgegevens

¹ Hieronder verstaat de richtlijn ook overheidsinstanties.

met het oog op een doelmatige informatievoorziening van de overheidsorganen.

Ingevolge artikel 7, onder f, van de richtlijn is eveneens toelaatbaar de verwerking die noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op persoonlijke levenssfeer, niet prevaleren. In het kader van het wetsvoorstel gaat het hier om de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan derden, zoals die hiervoor zijn besproken. Deze verstrekkingen voldoen aan de in artikel 7, onder f, van de richtlijn genoemde voorwaarde, dat zij noodzakelijk zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt.

Daarnaast wordt het belang of de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op persoonlijke levenssfeer gewaarborgd door de mogelijkheden die het wetsvoorstel de betrokkene biedt om in voorkomende gevallen verstrekking van gegevens aan derden te blokkeren (artikel 3.21 in combinatie met de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9 van dit wetsvoorstel). Ook de bepaling dat bij verstrekking aan derden artikel 76 van de Wbp van overeenkomstige toepassing is (artikel 3.3, vierde lid, van dit wetsvoorstel), inhoudende dat de gegevens slechts naar een land buiten de Europese Unie kunnen worden doorgegeven indien, onverminderd de naleving van de wet, dat land een passend beschermingsniveau waarborgt, beoogt de persoonlijke levenssfeer van betrokkene te beschermen. Op dit punt wordt in het wetsvoorstel uitwerking gegeven aan artikel 25 van de richtlijn. Deze voorwaarde geldt eveneens voor verstrekkingen aan derden op grond van de artikelen 3.6 en 3.9 van dit wetsvoorstel, waarin artikel 3.3, vierde lid, van overeenkomstige toepassing is verklaard en voor verstrekkingen op grond van de artikelen 3.12 en 3.13 van dit wetsvoorstel die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Ten slotte kan worden gewezen op de voorwaarden die in artikel 3.13, eerste lid, onder b en c, van dit wetsvoorstel worden gesteld voor de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden. Deze voorwaarden zijn dat door de verstrekking de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad en door de ontvanger van de gegevens de nodige voorzieningen zijn getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt.

7.3.4 De transparantie van de gegevensverwerking

Een wezenlijke voorwaarde voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking is dat deze transparant dient te zijn voor degene over wie de gegevens worden verwerkt. De betrokken persoon moet op eenvoudige wijze kunnen achterhalen welke gegevens over hem worden verzameld en geregistreerd, aan wie de gegevens worden verstrekt en wie voor de verwerking van de hem betreffende gegevens verantwoordelijk is. Deze informatie stelt hem in staat om te beoordelen of er terecht gegevens over hem worden verwerkt, of het de juiste gegevens betreft en waar deze gegevens terecht komen. Dit is van belang in verband met de uitoefening van zijn recht om zich tegen de registratie van hem betreffende gegevens te verzetten, om onjuiste gegevens te laten corrigeren, om verstrekking van gegevens over hem aan derden tegen te gaan en om te verzoeken dat

de ontvangers van de gegevens op de hoogte worden gesteld van op zijn verzoek daarin aangebrachte correcties.

De richtlijn maakt bij het recht op informatie onderscheid tussen het geval dat de verkrijging van de gegevens bij de betrokkene zelf plaatsvindt (artikel 10) en dat waarbij de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen (artikel 11). Ingevolge dit wetsvoorstel vindt het verzamelen van de gegevens omtrent de ingeschrevene op beide wijzen plaats. Daarbij is het van belang dat dit in beide gevallen geschiedt op grond van wettelijke voorschriften. Gezien de wijze waarop wettelijke voorschriften worden bekendgemaakt kan betrokkene in beginsel weliswaar geacht worden op de hoogte te zijn van de verwerking van hem betreffende gegevens in de basisregistratie, maar dit ontslaat noch de wetgever noch de uitvoerende instanties van de plicht al het mogelijke te doen om de betrokkene daarover in een zo vroeg mogelijk stadium actief te informeren.

Artikel 10 van de richtlijn schrijft voor dat de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking de betrokkene ten minste informatie moet verstrekken over de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke, de doeleinden van de gegevensverwerking en verdere informatie zoals de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens en het bestaan van een recht op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens en op rectificatie van deze gegevens. Artikel 11 van de richtlijn voegt hier aan toe, dat op het moment van registratie van de gegevens of wanneer verstrekking van de gegevens wordt overwogen, aan de betrokkene uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking van de gegevens de hiervoor bij artikel 10 genoemde informatie, alsmede de informatie over de betrokken gegevenscategorieën, moet worden verstrekt. Artikel 11, tweede lid, bepaalt echter dat het eerste lid niet van toepassing is, indien verstrekking van informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost of indien de registratie of verstrekking bij wet is voorgeschreven. In deze gevallen zorgen de Lid-Staten voor passende waarborgen.

De hiervoor genoemde voorschriften van de privacyrichtlijn zijn, net als in de huidige Wet GBA, in het wetsvoorstel geïmplementeerd. Voor de wijze waarop de informatieplicht in het wetsvoorstel is uitgewerkt, wordt verwezen naar paragraaf 4.6, waarin de rechten van de burger in verband met de bijhouding zijn beschreven en paragraaf 5.3, waarin nader wordt ingegaan op de rechten van de burger in verband met de verstrekking van hem betreffende gegevens.

In afwijking van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn zal het kunnen voorkomen dat al gegevens uit de basisregistratie over de ingeschrevene worden verstrekt, terwijl deze nog niet is geïnformeerd over de gegevensverwerking op de wijze als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn. Aangezien de verstrekkingen uit de basisregistratie personen echter bij wet zijn voorgeschreven, is hier sprake van een in artikel 11, tweede lid, van de richtlijn toegestane afwijking op de hoofdregel van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn.

Het wetsvoorstel geeft overigens een ruimhartige invulling aan de in de richtlijn opgenomen informatieplicht. Zo wordt de burger in het geval deze aangifte doet van verblijf en adres met het oog op inschrijving in de basisregistratie actief ingelicht over zijn recht om verstrekking van hem betreffende gegevens aan derden tegen te gaan. Ook dient ten minste eens per jaar dit recht bekend te worden gemaakt via één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Een dergelijke bekendmakingsplicht wordt in artikel 14 van de richtlijn slechts voorgeschreven voor zover het de verwerking van gegevens met het oog op direct marketing betreft.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel uitzonderingen op het beginsel van de transparantie in verband met de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten. Deze uitzonderingen zijn in overeenstemming met artikel 13, onder a en d, van de richtlijn. Welke uitzonderingen het in concreto betreft zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald. In paragraaf 5.2.4 is nader op deze uitzonderingen ingegaan en zijn enkele voorbeelden genoemd.

7.3.5 Recht op inzage, correctie en kennisgeving van correctie van gegevens

Het recht van de ingezetene op inzage in de gegevensverwerking in de basisregistratie is in het kader van de transparantie al aan de orde gekomen. Dit recht vloeit voort uit artikel 12, onder a, van de richtlijn en is geïmplementeerd in de artikelen 2.55 en 2.81 van dit wetsvoorstel waar het gaat om het verkrijgen van informatie over de gegevens die worden verwerkt en in artikel 3.22 van dit wetsvoorstel waar het betreft het verkrijgen van informatie over de verstrekking van gegevens die in de afgelopen twintig jaren heeft plaatsgevonden aan overheidsorganen en derden.

De mogelijkheid om inzage te krijgen in de gegevens die worden verwerkt, is voor de ingezetene van belang in verband met de uitoefening van zijn recht om desgewenst verbetering, aanvulling of verwijdering van die gegevens te verlangen, indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Dit recht op correctie is neergelegd in de artikelen 2.58 en 2.81 van dit wetsvoorstel, die daarmee de wettelijke implementatie vormen van artikel 12, onder b, van de richtlijn.

Het recht om informatie te krijgen over de verstrekking van gegevens is van belang voor de uitoefening van het recht van de ingeschrevene om, indien gegevens over hem zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, de verantwoordelijke voor de verwerking van deze gegevens te verzoeken dat deze de overheidsorganen en derden aan wie in de afgelopen twintig jaren gegevens over hem zijn verstrekt, mededeling doet van de verbetering, aanvulling of verwijdering (artikel 3.23 van dit wetsvoorstel). Dit wettelijk voorschrift geeft hiermee uitwerking aan artikel 12, onder c, van de richtlijn.

In de met artikel 3.22 van dit wetsvoorstel vergelijkbare regeling in de Wet GBA dient de ingeschrevene op zijn verzoek mededeling te worden gedaan van de verstrekkingen van hem betreffende gegevens die in de periode van één jaar voorafgaande aan het verzoek hebben plaatsgevonden. De in de Wet GBA genoemde termijn van één jaar kan als gevolg van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg¹ echter niet worden overgenomen in dit wetsvoorstel. In de zogenaamde zaak Rijkeboer/College van burgemeester en wethouders van Rotterdam had de Raad van State aan het Hof – kort samengevat – de vraag gesteld of de in de Wet GBA genoemde termijn van één jaar zich verdraagt met artikel 12, aanhef en onder a, van de Europese privacyrichtlijn. Die bepaling geeft een ieder het recht om vrijelijk en zonder beperking uitsluitend te verkrijgen omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens, alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt. De kern van de prejudiciële vraag was of de beperking van dit recht in de Wet GBA tot een periode van één jaar voorafgaande aan het verzoek wel of niet in lijn is met de Europese privacyrichtlijn.

¹ EU Hof van Justitie, Arrest van 7 mei 2009, C-553/07.

Het Hof sprak uit dat een regeling waarbij informatie over de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens en over de inhoud van de verstrekte gegevens slechts één jaar wordt bewaard en de toegang tot die informatie dienovereenkomstig wordt beperkt, terwijl de basisgegevens veel langer worden bewaard, geen juist evenwicht vormt tussen enerzijds het belang van betrokkene om zijn persoonlijke levenssfeer te beschermen en zijn rechten uit te oefenen en anderzijds de last van die bewaarverplichting voor de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking. Dit is slechts anders indien wordt aangetoond dat een langere bewaring van deze informatie een buitensporige last zou inhouden voor de verantwoordelijken.

De Raad van State oordeelde dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam niet aannemelijk heeft gemaakt dat een langere bewaartermijn dan één jaar een buitensporige last inhoudt waar het gaat om verstrekking van gegevens uit de GBA. Daarmee bevestigde de Raad van State het oordeel van de rechtbank Rotterdam van 17 november 2006 dat de beperking van het recht op informatie over verstrekkingen van gegevens in het jaar, voorafgaande aan het verzoek, zoals voorzien in artikel 103, eerste lid, van de Wet GBA, in strijd moet worden geacht met artikel 12, aanhef en onder a, van de richtlijn.¹

Het voorgaande heeft er toe geleid dat in het wetsvoorstel een nieuwe termijn is opgenomen voor de bewaring van de informatie over de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie. Daarbij is het volgende overwogen. De persoonsgegevens in de bevolkingsadministratie worden in beginsel voor onbepaalde tijd bewaard. Dit leidt tot de vraag wat een goed evenwicht is tussen de bewaartermijn van deze basisgegevens (die immers onbepaald is) en de bewaartermijn van de informatie omtrent de verstrekking van deze gegevens. Naar de opvatting van de regering is de privacy van de betrokkene (of diens nabestaanden) er niet bij gebaat als voor onbepaalde tijd kan worden nagegaan aan wie over hem gegevens zijn verstrekt. Dit is met name het geval indien uit de informatie omtrent de verstrekking gekenmerkt wordt door een bepaalde gevoeligheid, bijvoorbeeld omdat gegevens over de betrokken persoon aan een deurwaarder zijn verstrekt.

Het vereiste evenwicht tussen de bewaartermijn van de basisgegevens en de bewaartermijn van de informatie omtrent de verstrekking van die gegevens uit de basisregistratie wordt naar opvatting van de regering bereikt indien de informatie dusdanig lang wordt bewaard dat deze betrokkene nog te dienste kan staan om zijn rechten uit te kunnen oefenen. Dit heeft geleid tot het opnemen van een bewaartermijn van twintig jaar, waarbij aansluiting is gezocht bij de termijn voor het instellen van een eis tot schadevergoeding in het civiele recht. De redenering is als volgt. Bij een verstrekking van persoonsgegevens staat centraal dat deze rechtmatig moet zijn en, hiermee samenhangend, dat de verstrekking de juiste gegevens bevat. Indien een verstrekking onrechtmatig is of niet de juiste gegevens bevat dan wel de ontvanger van de gegevens ten onrechte niet op basis van de juiste gegevens heeft gehandeld, bestaat de mogelijkheid dat de betrokkene hierdoor schade leidt. Is er schade geleden, dan kan betrokkene een eis tot schadevergoeding instellen op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW). Een dergelijke rechtsvordering kan maximaal twintig jaar na het optreden van de gebeurtenis worden aangevangen (art. 3:310 BW). Door het bewaren van de informatie omtrent de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie voor een periode van twintig jaar wordt een betrokkene in staat gesteld zijn rechten in te roepen.

¹ ABRvS 25 november 2009, LJN: BK4335, zaaknummer 200609339/1/H3.

Overwogen is nog of de kosten voor de opslag van de informatie omtrent de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie en de kosten voor het ontsluiten van die gegevens zodanig zijn dat zij als een buitensporige last zouden moeten worden beschouwd. In dat geval zouden zij wellicht een rechtvaardiging kunnen vormen voor een kortere bewaartermijn dan twintig jaar. In een omgeving waar de informatie omtrent de verstrekking voor het overgrote deel al digitaal wordt bijgehouden dan wel, voor zover deze op papier wordt bijgehouden, eenvoudig gedigitaliseerd kan worden, zullen de kosten over de tijd eerder af- dan toenemen. Zo zijn de kosten van de opslag van digitale data over de jaren substantieel afgenomen. Ook de kosten voor het ontsluiten van de informatie zullen naar verwachting steeds verder dalen. Dit beeld maakt dat objectief gezien de kosten van opslag en ontsluiting van informatie omtrent de verstrekking van gegevens over een periode van twintig jaar niet als een buitensporige last kunnen worden beschouwd voor de verantwoordelijke voor de verwerking van deze gegevens. Zij vormen dan ook geen reden om een kortere bewaartermijn dan twintig jaar vast te stellen.

7.3.6 Het recht van de burger om zich te verzetten tegen de verwerking

Algemeen

Ingevolge artikel 14, onder a, van de richtlijn heeft de betrokkene in beginsel het recht zich te allen tijde om zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie, te verzetten tegen verwerking van hem betreffende persoonsgegevens (vgl. artikel 40, eerste lid, van de Wbp). Dit recht heeft betrokkene ook indien de verwerking van de gegevens plaatsvindt in verband met de publieke taak van de verantwoordelijke. De richtlijn laat echter toe dat in nationale wetgeving andersluidende bepalingen worden opgenomen. In dit wetsvoorstel is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen vindt in beginsel plaats zonder dat de burger zich daartegen kan verzetten.

Het niet onverkort toepassen van het recht op verzet van de richtlijn in dit wetsvoorstel wordt overigens voor een deel weer gecompenseerd. De gevolgen van de verplichte verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen worden gemitigeerd door de samenloop van privacymaatregelen in dit wetsvoorstel met de algemene regels van privacybescherming die in de Wbp zijn neergelegd. Voor iedere verwerking van persoonsgegevens waarop de Wbp van toepassing is, geldt dat deze in overeenstemming met die wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient plaats te vinden (artikel 6 van de Wbp). Daarnaast biedt ook artikel 40, eerste lid, van de Wbp betrokkenen het recht zich te verzetten tegen verwerkingen van persoonsgegevens in verband met zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden. Deze bepalingen richten zich mede tot de ontvanger (overheidsorgaan of derde), die (systematisch) gegevens uit de basisregistratie personen verstrekt krijgt. Indien de betrokkene bij een ontvanger verzet heeft aangetekend tegen de verwerking van de gegevens en dit verzet is gehonoreerd, beëindigt de ontvanger de verwerking van deze gegevens terstond. Het overheidsorgaan dat of de derde die desondanks gegevens over betrokkene blijft opvragen uit de basisregistratie, kan op grond van artikel 49 van de Wbp aansprakelijk worden gesteld voor mogelijke schade. Het overheidsorgaan of de derde handelt in dat geval bovendien in strijd met de in dit wetsvoorstel neergelegde doelbinding, omdat gegevens worden opgevraagd die niet meer noodzakelijk zijn voor de vervulling van zijn taak. Daarmee worden de voorwaarden voor verstrekking van persoonsgegevens uit de basisregistratie overtreden. Het overheidsorgaan of de derde kan voor dit onrechtmatig handelen ook op grond van dit wetsvoorstel aansprakelijk worden gesteld (artikel 1.13 van dit

wetsvoorstel, waarin de artikelen 49 en 50 van de Wbp van overeenkomstige toepassing zijn verklaard).

Waar dit wetsvoorstel de burger het recht toekent om de verwerking van hem betreffende gegevens tegen te gaan, hebben deze bepalingen enerzijds betrekking op de mogelijkheid dat de ingeschrevene zich kan verzetten tegen de bijhouding van bepaalde gegevens over hem in de basisregistratie en geven zij hem anderzijds het recht om in een aantal gevallen verstrekking van hem betreffende gegevens uit de basisregistratie aan derden te verhinderen.

Recht van verzet tegen bijhouding van gegevens

In de basisregistratie personen worden geen gevoelige gegevens verwerkt. Waar uit de verwerking onder omstandigheden wel een gevoelig gegeven over een persoon zou kunnen worden afgeleid, in het geval van een adoptie of een geslachtswijziging, biedt dit wetsvoorstel in artikel 2.57 aan ingeschreven personen het recht om bepaalde gegevens te laten verwijderen. De achtergronden en de uitwerking van dit recht van de burger zijn in paragraaf 4.6 van deze toelichting nader uiteengezet.

Recht van verzet tegen verstrekking van gegevens

Het uitgangspunt van de basisregistratie personen is dat de ingeschrevene verstrekking van hem betreffende gegevens aan overheidsorganen niet kan verhinderen, omdat die verstrekking tot de primaire doelstelling van de basisregistratie behoort. De verstrekking van gegevens aan overheidsinstanties is noodzakelijk voor de uitvoering van de aan hen opgedragen taken. Het algemene belang van een juiste uitvoering van deze taken zou worden gefrustreerd, indien aan de ingeschrevene het recht zou worden toegekend zich telkens tegen de daarvoor noodzakelijke verstrekking van persoonsgegevens te verzetten.

Om dezelfde redenen zal een ingeschrevene zich veelal niet kunnen verzetten tegen de verstrekking van gegevens aan derden die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang verrichten. De verstrekking van gegevens uit de basisregistratie draagt bij aan een goede vervulling van de taken van deze instellingen en dient in hoge mate het belang van hun cliënten. Het zou de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van de bedoelde instellingen bijzonder schaden, indien van sommige burgers wel en van andere burgers geen gegevens worden verstrekt. Gelet op het gewichtige maatschappelijke belang van de werkzaamheden, is het vaak ongewenst dat burgers verstrekking van hen betreffende gegevens aan deze instellingen zouden kunnen tegenhouden. Aangezien het hier echter geen overheidsinstellingen betreft, zijn in dit wetsvoorstel wel mogelijkheden opgenomen om in voorkomende gevallen verstrekking van gegevens aan derden tegen te gaan.

Het recht van de burger om zich te verzetten tegen verstrekking van hem betreffende gegevens aan derden is neergelegd in de artikelen 2.59 en 2.81 van dit wetsvoorstel, in samenhang met artikel 3.21 van dit wetsvoorstel. In eerstgenoemde bepaling is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders op schriftelijk verzoek van betrokkene op zijn persoonslijst een aantekening dient te plaatsen omtrent beperking van de verstrekking van gegevens aan derden. Op grond van artikel 2.81, tweede lid, van dit wetsvoorstel heeft de niet-ingezetene hetzelfde recht tegenover de minister van BZK. Artikel 3.21 van dit wetsvoorstel stelt vervolgens vast wat de gevolgen van die aantekening zijn voor de verschillende soorten verstrekkingen die aan derden kunnen plaatsvinden. De in het wetsvoorstel neergelegde systematiek maakt het overigens

mogelijk, dat de ingeschrevene per derde kan bepalen welke gegevens hij niet verstrekt wil hebben.

7.3.7 Beroep op de rechter en aansprakelijkheid

Beroep op de rechter

Volgens artikel 22 van de richtlijn dienen de Lid-Staten te bepalen dat een ieder zich tot de rechter kan wenden wanneer de rechten die hem worden gegarandeerd, geschonden worden door het op de betrokken verwerking toepasselijke nationale recht.

Evenals in de Wet GBA is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geopend bezwaar en beroep in te stellen tegen besluiten van de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie. Artikel 2.60 van dit wetsvoorstel regelt dat de daarin opgesomde beslissingen van een college van burgemeester en wethouders inzake de opnemings- en bijhouding van gegevens in de basisregistratie worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent niet alleen dat de bepalingen van de Awb met betrekking tot de voorbereiding, motivering en bekendmaking van toepassing zijn, maar ook dat een als ingezetene ingeschreven persoon daartegen bezwaar kan indienen en in beroep kan gaan bij de administratieve rechter. Hetzelfde geldt ingevolge artikel 2.81, derde lid, van dit wetsvoorstel voor beslissingen die de minister van BZK neemt met betrekking tot de opnemings- en bijhouding van gegevens in de basisregistratie over niet-ingezetenen. Ook een beslissing over de verstrekking van gegevens door een college van burgemeester en wethouders of de minister wordt gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb (artikel 3.24 van dit wetsvoorstel). Met de gelijkstelling van de bovengenoemde beslissingen met een besluit in de zin van de Awb wordt buiten twiifel gesteld dat betrokkenen zich tot de onafhankelijke rechter kunnen wenden indien zij het met die beslissingen niet eens zijn.

De opsomming van de beslissingen die als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt, wijkt niet af van die in de huidige Wet GBA, met dien verstande dat hieraan is toegevoegd de beslissing om ambtshalve over te gaan tot verbetering, aanvulling of verwijdering van een algemeen gegeven (artikel 2.60, onderdeel e, van dit wetsvoorstel). Hierover bestond tot nu toe onduidelijkheid.

Aansprakelijkheid

Blijkens artikel 23 van de richtlijn moeten de Lid-Staten bepalen dat een ieder die schade heeft geleden ten gevolge van een onrechtmatige verwerking of van enige andere daad die onverenigbaar is met de uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen het recht heeft van de voor de verwerking verantwoordelijke vergoeding van de geleden schade te verkrijgen. De voor de verwerking verantwoordelijke kan geheel of gedeeltelijk worden ontheven van deze aansprakelijkheid, indien hij bewijst dat de schade hem niet kan worden toegerekend.

Deze bepaling van de richtlijn heeft in de Wbp geleid tot het opnemen van de artikelen 49 en 50, waarin de aansprakelijkheid wordt geregeld van de voor de verwerking verantwoordelijke voor de schade of het nadeel, voortvloeiende uit het niet nakomen van de bij of krachtens die wet gegeven voorschriften, alsmede het recht van betrokkene bij de rechter te vorderen dat het met de voorschriften strijdige gedrag van de verantwoordelijke wordt verboden en deze wordt bevolen maatregelen te treffen tot herstel van de gevolgen van dat gedrag. Evenals in de Wet GBA zijn de artikelen 49 en 50 van de Wbp in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard op de gegevensverwerking in de basisregistratie personen (artikel 1.13 van dit wetsvoorstel).

7.3.8 Beveiliging van de gegevensverwerking

Artikel 17 van de richtlijn schrijft voor dat de voor de verwerking verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer dient te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen vernietiging, hetzij per ongeluk, hetzij onrechtmatig, tegen verlies, vervalsing, niet-toegelaten verspreiding of toegang, met name wanneer de verwerking doorzending van gegevens in een netwerk omvat, dan wel tegen enige andere vorm van onwettige verwerking. Deze maatregelen moeten, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau garanderen gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich brengen. Voorts moet de voor de verwerking verantwoordelijke, in geval van verwerking te zijnen behoeve, een bewerker kiezen die voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen met betrekking tot de te verrichten verwerking en toezien op de naleving van die maatregelen.

Het wetsvoorstel bevat een regeling met betrekking tot de beveiliging van de gegevensverwerking in de basisregistratie. Zo is in artikel 1.10, eerste lid, bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisregistratie. Uit deze bepaling mag worden afgeleid dat de maatregelen die betrekking hebben op de beveiliging van de gegevens tegen ongeoorloofde kennisneming en gebruik worden genomen in samenhang met de technische en administratieve inrichting en werking van de basisregistratie. Dit betekent onder andere dat al in de ontwerpfase van de nieuwe systemen in het kader van de modernisering van de GBA bij het treffen van beveiligingsvoorzieningen rekening wordt gehouden met de omgevingen waarin deze systemen worden ingericht, het gebruik dat er van de systemen wordt gemaakt en de personen die er moeten werken. Het zal daarbij niet alleen gaan om het inbouwen van technische waarborgen in de systemen zelf, zoals een stelsel van autorisatie, authenticatie en protocollering. Er zal ook uitvoerig aandacht worden besteed aan de opleiding en bewustmaking op het terrein van de privacy in het algemeen en de beveiliging in het bijzonder van de personen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor de bijhouding en verstrekking van de gegevens die in de basisregistratie zijn opgenomen.

Als het gaat om de beveiliging van gegevens in de bevolkingsadministratie bestaat er sinds de komst van de GBA ruime ervaring en zijn daarbij geen problemen geconstateerd. Beveiliging behoeft echter voortdurende aandacht, waarbij in iedere situatie telkens wordt ingespeeld op nieuwe bedreigingen. Beveiliging is maatwerk. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om op flexibele wijze de beveiligingsmaatregelen te treffen die in samenhang met de technische en administratieve inrichting en werking van de basisregistratie nodig zijn, doordat zij genomen kunnen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De maatregelen zullen zowel betrekking hebben op de gemeentelijke voorzieningen als de centrale voorzieningen van de basisregistratie. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de minister van BZK die voor de desbetreffende voorzieningen verantwoordelijk zijn, dragen ingevolge artikel 1.11 van dit wetsvoorstel zorg dat deze voorzieningen functioneren overeenkomstig de regels die in artikel 1.10 van dit wetsvoorstel zijn gesteld. Deze regels omvatten ook eisen omtrent de deugdelijke uitvoering van werkzaamheden, de beveiliging van gegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die een bewerker in

acht moet nemen als hij in opdracht van de verantwoordelijke technische of administratieve werkzaamheden verricht.

7.3.9 Het onafhankelijke toezicht door het College bescherming persoonsgegevens

Artikel 28, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat een of meer autoriteiten worden belast met het toezicht op de toepassing van de bepalingen ter uitvoering van de richtlijn. Deze autoriteiten dienen de hun opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid te vervullen. Deze bepaling van de richtlijn is in het wetsvoorstel geïmplementeerd door de aanwijzing van het CBP als onafhankelijk orgaan dat in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toezicht houdt op de uitvoering van de wet (artikel 4.1 van dit wetsvoorstel). Daarmee wordt de positie die het CBP in de huidige Wet GBA inneemt, in dit wetsvoorstel gehandhaafd. De regeling van de taken en bevoegdheden van het CBP komt overeen met die in de Wet GBA.

De bestaande bevoegdheden van het CBP die terugkomen in dit wetsvoorstel zijn opgesomd in artikel 4.1, tweede lid. Het gaat om de bevoegdheden, vermeld in de artikelen 60, 61 en 65 van de Wbp, die in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Daarnaast bepaalt artikel 4.1, vierde lid, dat het CBP om advies moet worden gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de basisregistratie personen. Daarmee wordt invulling gegeven aan artikel 28, tweede lid, van de richtlijn, bepalende dat de toezichthoudende autoriteit tevens geraadpleegd dient te worden bij de opstelling van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Het CBP heeft overigens ook de bevoegdheid om uit eigen beweging advies uit te brengen. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 18, in combinatie met artikel 1, onder a, van de Kaderwet adviescolleges.

Voorts is de bevoegdheid van het CBP gehandhaafd om ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende onderzoek in te stellen naar de wijze waarop bij de gegevensverwerking in de basisregistratie toepassing wordt gegeven aan de bij of krachtens de wet gestelde regels (zie artikel 60 van de Wbp), waarmee toepassing wordt gegeven aan artikel 28, vierde lid, van de richtlijn. Ook de in artikel 61 van de Wbp omschreven bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner of een last onder bestuursdwang op te leggen ter verkrijging van de door een toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gevorderde medewerking keert in dit wetsvoorstel terug. Hetzelfde geldt voor de in artikel 65 van de Wbp neergelegde bevoegdheid om ter handhaving van de bij of krachtens de wet aan de betrokkenen gestelde verplichtingen een last onder bestuursdwang of in combinatie met artikel 5.32 van de Awb een last onder dwangsom op te leggen. Met deze bevoegdheden wordt invulling gegeven aan artikel 28, derde lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat de toezichthouder met name moet beschikken over onderzoeksbevoegdheden, effectieve bevoegdheden om in te grijpen en de bevoegdheid om in rechte op te treden in geval van inbreuken op ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

Ook wat betreft de taken die het CBP in het kader van het toezicht op de verwerking van gegevens in de basisregistratie personen verricht, is er sprake van continuïteit. In dit verband kan nog worden gewezen op de rol van het CBP in het kader van het nieuwe evaluatie-instrument, dat in de

plaats komt van de in de Wet GBA geregelde periodieke audit. In paragraaf 2.4.2 is op dit nieuwe instrumentarium ingegaan. Onderdeel daarvan is de wettelijke verplichting van de verantwoordelijken voor de verwerking van gegevens in de basisregistratie, neergelegd in artikel 4.3, eerste lid, van het wetsvoorstel, om periodiek onderzoek te doen naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de voorzieningen en de juistheid van de gegevensverwerking (bijhouding en verstrekking). Ingevolge artikel 4.3, tweede lid, dient periodiek een uittreksel van de resultaten van het onderzoek aan het CBP te worden gezonden. Onder de huidige Wet GBA vindt al een vergelijkbare toezending plaats van de onderzoeksresultaten van uitgevoerde periodieke audits. Deze gegevens stellen het CBP in staat zijn toezichthoudende taak beter uit te voeren.

7.4 De betekenis van de evaluatie van de Wbp voor de basisregistratie personen

In de afgelopen jaren heeft een evaluatie van de werking van de Wbp plaatsgevonden. De evaluatierapporten hebben, samen met de bevindingen van de Adviescommissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer (commissie Brouwer-Korff), geleid tot een kabinetsstandpunt over de verwerking en bescherming van persoonsgegevens dat is verwoord in de brief van 9 november 2009 van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken.¹ Op 29 april 2011 verstuurd de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter uitvoering van het regeerakkoord van 30 september 2010 namens het kabinet een brief aan de Tweede Kamer, waarin een wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens wordt aangekondigd.² De brief somt de hoofdpunten van de voorgenomen wetswijziging op. De achtergrond van het wetsvoorstel is beschreven in de eerste bijlage bij de brief. In die notitie wordt de verhouding geschetst tussen het regeerakkoord, een aantal nog niet uitgevoerde voornemens naar aanleiding van het hiervoor genoemde rapport van de Adviescommissie veiligheid en de persoonlijke levenssfeer en de evaluatie van de Wbp en de voornemens van de Europese Commissie op privacygebied. De desbetreffende brieven zijn van belang voor dit wetsvoorstel gezien de nauwe samenhang die op het terrein van de (ontwikkeling van de) privacybescherming tussen de Wet GBA en het voorliggende wetsvoorstel enerzijds en de Wbp anderzijds bestaat.

In de brief van 9 november 2009 koos het toenmalige kabinet voor het stimuleren van een optimale gegevensbescherming en -verwerking. Instanties die persoonsgegevens gaan gebruiken, moeten vooraf bepalen welke gegevens zij nodig hebben en met welk doel, en moeten dit ook duidelijk maken aan de burger. Het toezicht op de naleving van de wet wordt aangescherpt. Hoewel de brief voor een belangrijk deel in het licht staat van de aanbevelingen van de Adviescommissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, bevat zij naar aanleiding van de evaluatie van de Wbp ook opvattingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van het beleid inzake de bescherming van persoonsgegevens op andere terreinen dan de veiligheid. Wat betreft het door het vorige kabinet vastgestelde standpunt over de toekomst van de Wbp op de kortere termijn en de verhouding van de Wbp tot het veiligheidsdomein, wordt in de notitie bij de brief van 29 april 2011 opgemerkt dat het huidige kabinet het als prioriteit ziet om een aantal maatregelen uit dat standpunt daadwerkelijk uit te voeren. Dit kabinet heeft niet de behoefte op deze punten weer met een nieuwe beleidsvisie te komen. Hierna zal worden aangegeven in welke onderdelen van het wetsvoorstel de huidige beleidsopvattingen op privacygebied zijn terug te vinden.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 051, nr. 5.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 761, nr. 1.

Aanpassing privacywetgeving aan nieuwe technologische ontwikkelingen
Uitgangspunt is dat de Wbp niet aan elke nieuwe technologie moet worden aangepast. De algemene privacybeginselen uit de kaderwet moeten worden vertaald naar specifieke technologische toepassingen. De huidige Wbp biedt voorlopig nog voldoende ruimte om bescherming van persoonsgegevens mogelijk te maken.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de keuze in het onderhavige wetsvoorstel om met betrekking tot de basisregistratie personen de wettelijke bepalingen zodanig te formuleren dat zij meer techniekonafhankelijk zijn, in lijn is met dit uitgangspunt.

Bewustmaking burgers door transparantie van de gegevensverwerking
Voorts wordt het belangrijk geacht om de burger bewuster te maken van de rechten die aan hem zijn toegekend wanneer zijn persoonsgegevens worden verzameld en hem tevens te stimuleren om van deze rechten ook daadwerkelijk gebruik te maken. De overheid wil de burger daarnaast ook bewuster maken van de risico's die zijn verbonden aan een onzorgvuldige omgang met zijn eigen persoonsgegevens. Hiermee nauw verbonden is het belang van de transparantie van de gegevensverwerking. Een voldoende mate van transparantie over wat er met zijn gegevens gebeurt, is een noodzakelijke voorwaarde voor een sterkere en bewustere burger.

Op dit punt kan worden vastgesteld dat in de Wet GBA altijd al de nodige aandacht is besteed aan het scheppen van de nodige voorwaarden om de gegevensverwerking voor de burger zo transparant mogelijk te maken. Het voorliggende wetsvoorstel breidt de bestaande transparantie nog verder uit door te bepalen dat de autorisatiebesluiten, op grond waarvan op systematische wijze gegevens uit de basisregistratie worden verstrekt, integraal in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd.

De autorisatiebesluiten zullen ook toegankelijk worden gemaakt op de website van het Agentschap BPR van het ministerie van BZK. Daarmee wordt bijgedragen aan bevordering van transparantie buiten de bestaande wettelijke kaders, waarbij burgers met gebruikmaking van de nieuwe mogelijkheden van ICT in staat worden gesteld kennis te nemen van hen betreffende gegevensverwerkingen bij verschillende overheidsinstanties. Een ander voorbeeld van bevordering van transparantie met gebruikmaking van ICT is het webportaal MijnOverheid.nl. Via dit portaal kan de burger zonder zich naar het loket van de gemeente te hoeven begeven, al inzicht krijgen in de voornaamste gegevens die over hem zijn opgeslagen in de basisregistratie personen, zoals zijn geboortegegevens, burgerservicenummer, adresgegevens en gegevens van partner, ouders en kinderen. Daardoor wordt de burger tevens bewuster gemaakt van de wijze waarop gegevens over hem worden verwerkt en van de mogelijkheden die hij heeft om inzage en correctie van hem betreffende gegevens te verkrijgen.

Beveiliging van persoonsgegevens

Met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens is uit de evaluatie van de Wbp niet direct gebleken dat er op dit moment sprake is van grote problemen rondom de uit de Wbp voortvloeiende verplichting tot beveiliging van persoonsgegevens.

Hetzelfde kan worden geconstateerd met betrekking tot de beveiliging van de persoonsgegevens die onder het regime van de huidige Wet GBA worden verwerkt. De Wet GBA en de daarop gebaseerde regelgeving (Besluit GBA, Regeling GBA en systeembeschrijving GBA) bevatten gedetailleerde juridische, organisatorische en technische voorschriften die beogen de veiligheid van de gegevensverwerking te waarborgen tegen

ongoorloofde kennisneming en misbruik daarvan. Sinds de inwerking-treding van de GBA in 1994 zijn op dit vlak geen noemenswaardige problemen geconstateerd.

De beveiliging van de persoonsgegevens is een essentieel onderdeel van het programma modernisering GBA, waarbij zowel door toepassing van de nieuwste ICT als door specifieke aandacht voor de veiligheidsaspecten in alle fasen van de gegevensverwerking, een zo hoog mogelijk beveiligingsniveau wordt nagestreefd. Er is het besef dat de veiligheid van persoonsgegevens telkens opnieuw en met andere middelen kan worden bedreigd. Veiligheid van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen is dan ook een voortdurende bron van aandacht en verbetering.

Onafhankelijk extern toezicht

Ten slotte verdient de wens om de positie van de externe toezichthouder op de naleving van de Wbp, het College bescherming persoonsgegevens, te versterken hier aandacht. Dit is van belang, omdat het CBP in dit wetsvoorstel als externe toezichthouder is aangewezen, net als onder de huidige Wet GBA. Uit de evaluatierapporten over de Wbp wordt de conclusie getrokken dat er over de hele linie sprake is van een nalevingstekort ten aanzien van die wet en dat daar onder meer iets aan kan worden gedaan door de mogelijkheden voor handhaving door het CBP te versterken.

Van een nalevingstekort zoals bij de Wbp kan bij de Wet GBA niet worden gesproken. In tegenstelling tot de Wbp, die slechts in algemene zin regels stelt voor de verwerking van persoonsgegevens in zowel de publieke als de private sector, bevat de Wet GBA een specifieke en zeer gedetailleerde regeling betreffende de verwerking van gegevens in een overheidsadministratie. De verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking ligt enerzijds bij de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en anderzijds bij de minister van BZK. In de wet zijn instrumenten opgenomen die de juiste uitvoering van de wet, ook wat betreft de privacy, moeten waarborgen. In dit verband kan de periodieke audit worden genoemd, die onder dit wetsvoorstel door een nieuw evaluatie-instrument zal worden vervangen. In de praktijk blijkt de naleving van de wettelijke bepalingen op het gebied van de privacy in de GBA door de met de uitvoering belaste autoriteiten dan ook weinig problemen te geven.

Niettemin is een versterking van de positie van het CBP, waarbij de nadruk komt te liggen op toezicht en handhaving, ook voor dit wetsvoorstel van belang vanwege de mogelijkheid om in incidentele gevallen daadkrachtiger op te treden wanneer niet in overeenstemming met dit wetsvoorstel wordt gehandeld door de met de uitvoering daarvan belaste instanties.

8 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

8.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel biedt de juridische grondslag voor de uitvoering van de vier vernieuwings-thema's: de modernisering van de basisregistratie, de uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen, de verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie en de verbetering van de dienstverlening en vermindering van administratieve lasten. Voor de thema's modernisering van de basisregistratie en de uitbreiding met niet-ingezetenen vindt de uitvoering plaats in aparte programma's met een eigen, reeds afgesproken, financiering. De uitvoeringslasten en budgettaire gevolgen voor het rijk en de medeoverheden worden in het kader van de desbetreffende programma's al in kaart gebracht. Wat betreft de andere twee thema's is het wetsvoorstel voor het rijk en de medeover-

heden per saldo budgetneutraal en levert het ook geen toename van de uitvoeringslasten op. In de volgende paragrafen zal dit aan de hand van de thema's kort worden toegelicht.

8.2 De modernisering van de basisregistratie

Zoals vermeld in paragraaf 2.2.1 is de gewijzigde opzet van de basisregistratie personen nauw verbonden met de in gang gezette technische modernisering van de GBA. Deze moderniseringsinslag wordt uitgevoerd door het programma modernisering GBA in opdracht van Rijk en medeopdrachtgever VNG (namens de gemeenten). In dat kader hebben Rijk en VNG in 2009 een bestuurlijk akkoord gesloten met inbegrip van een financieel arrangement (bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 2009).¹ Hieruit zijn de gevolgen voor de rijksbegroting en voor de gemeenten af te leiden. In 2010 is middels een kasschuif het financiële ritme aangepast aan de begroting en de planning van het programma. Indien er voor het programma modernisering GBA in het kasritme aanpassingen worden gedaan, gebeurt dit in afstemming met de VNG. De Tweede Kamer zal hierover separaat worden geïnformeerd. Het programma modernisering GBA is ook opgenomen in de rapportage grote ICT-Projecten in het kader van de maatregelen die genomen zijn voor de verbetering van de beheersing van ICT-projecten bij de Rijks-overheid.

8.3 De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

Ook de ontwikkeling van de registratie van niet-ingezetenen is in een apart programma ondergebracht. Voor de uitvoering van dit programma, waaronder het inrichten van de voorzieningen waarmee de registratie van niet-ingezetenen wordt vormgegeven, is op de rijksbegroting budget vrijgemaakt bij het ministerie van BZK en de meest betrokken departementen. Deze eenmalige kosten zullen blijken de in paragraaf 2.5.3 genoemde kosten-batenanalyse betreffende de registratie van niet-ingezetenen naar verwachting binnen zes jaar zijn terugverdiend. Uit die analyse komt ook naar voren dat de maatschappelijke baten (ook voor andere gebruikers dan rijk en gemeenten) de kosten ruimschoots zullen overtreffen. De kosten-batenanalyse wordt regelmatig aangevuld met nieuwe gegevens over de realisatie van en de verwachtingen over de kosten en baten zodat de risico's beheersbaar blijven.

In de dekking van de jaarlijkse structurele kosten van € 8,2 miljoen, wordt voorzien doorerschikking van middelen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid die het meest baat hebben bij de registratie van niet-ingezetenen en die ook in de huidige situatie taken uitvoeren ten aanzien van het registreren en ter beschikking stellen van gegevens over niet-ingezetenen. Tot de structurele kosten behoren ook de kosten in verband met het in stand houden van een aantal inschrijfkolletten voor personen die zich in Nederland aanmelden voor inschrijving als niet-ingezetene. Deze voorzieningen, die functioneren onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zullen worden ondergebracht bij een beperkt aantal gemeenten. Met de desbetreffende gemeenten worden daarover specifieke afspraken gemaakt door middel van convenanten, waarbij ook een regeling wordt getroffen voor de vergoeding van de door deze gemeenten te verrichten werkzaamheden.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 17.

8.4 De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie

In paragraaf 2.4.2 is ingegaan op de invoering van een nieuw kwaliteitsinstrumentarium om de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie structureel te waarborgen op een hoog niveau. Het nieuwe kwaliteitsinstrumentarium komt in de plaats van de huidige, door gecertificeerde auditinstellingen uit te voeren, driejaarlijkse audit op de administratieve kwaliteit van de gegevens en processen bij de gemeenten. De kosten van deze audit worden thans gedekt vanuit de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit budget zal straks worden ingezet voor het nieuwe kwaliteitsinstrumentarium. De verwachting is dat de kosten voor de audits en het kwaliteitsinstrumentarium even hoog zullen zijn. Hiermee wordt de huidige financiering gecontinueerd.

Het is de verwachting dat een hogere kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie zal leiden tot een vermindering van uitgaven bij de overheidsorganen en derden die de gegevens gebruiken. Zo kan het aantal gevallen waarin een burger ten onrechte een uitkering of subsidie ontvangt op basis van een foutief gegeven in de registratie, worden teruggedrongen. De opbrengsten hiervan komen ten goede aan de sector of dienst die het betreft.

8.5 De verbetering van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten

Het wetsvoorstel maakt plaatsonafhankelijke dienstverlening mogelijk, zowel voor burgers als voor gebruikers van de GBA. De burger krijgt de mogelijkheid om bij iedere gemeente de gegevens die over hem zijn opgeslagen in de basisregistratie in te zien en daarvan een uittreksel te krijgen. Daarmee treedt voor de burger een vermindering van de administratieve lasten op¹. Voor overheidsorganen en derden die, al dan niet in aanvulling op de verstrekking van gegevens op grond van een besluit van de minister, voor hun taak of werkzaamheden gegevens nodig hebben uit de basisregistratie, betekent het feit dat zij zich daarvoor in het vervolg bij iedere gemeente kunnen melden in beginsel een vermindering van hun uitvoeringslasten en kosten. Voor de gemeenten als geheel zullen de uitvoeringslasten en financiële gevolgen door de invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening niet wijzigen.

9. Reacties op het wetsvoorstel²

9.1 Inleiding

Op 10 maart 2010 is een conceptwetsvoorstel aangeboden voor advies aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) en voor commentaar voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook heeft in de periode van 9 april 2010 tot en met 10 mei 2010 een internetconsultatie plaatsgevonden. Voorts zijn verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties benaderd om te reageren op het wetsvoorstel vanwege hun betrokkenheid bij de uitvoering van de basisregistratie of vanwege hun beleidsverantwoordelijkheid voor thema's die raken aan het wetsvoorstel.

¹ Zie paragraaf 2.5.3 voor een berekening van de vermindering van de administratieve lasten voor burgers.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Of op www.internetconsultatie.nl.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de adviezen van het CBP en Actal, op het gezamenlijke commentaar van de VNG en de NVVB en op de internetconsultatie. Overigens is aan alle instanties en personen die hebben gereageerd op het conceptwetsvoorstel bij afzonderlijke brief³ antwoord gegeven op de door hen gestelde vragen.

9.2 Advies van het College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens bracht 18 juni 2010 zijn advies uit (z2010-00314) op het conceptwetsvoorstel. Het advies bestaat uit een brief met hoofdpunten en een bijlage waarin algemene en specifieke opmerkingen worden gemaakt.

9.2.1 Aandacht voor het privacykader in het wetsvoorstel

Het CBP merkt op dat in de ontwerptekst van het wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan het privacykader. Het is de taak van de wetgever om in elk geval aandacht te besteden aan de eisen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit, die voortvloeien uit artikel 8 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 10 van de Grondwet en de Richtlijn 95/46/EG (Europese privacyrichtlijn), zeker nu het bij de basisregistratie personen gaat om gegevens die krachtens een wettelijke verplichting en onder dreiging van strafrechtelijke vervolging worden verkregen. Het CBP adviseert om een aparte privacyparagraaf op te nemen in de memorie van toelichting.

De opmerking van het CBP is terecht. In het conceptwetsvoorstel was geen apart hoofdstuk opgenomen, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan het privacykader. Het gegeven dat het wetsvoorstel in veel opzichten, ook wat betreft de regeling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een voortzetting is van de huidige Wet GBA heeft hierbij een rol gespeeld. Aangezien bij de wijziging van de Wet GBA in verband met de implementatie van de bovengenoemde Europese privacyrichtlijn al uitvoerig op het privacykader is ingegaan, was gemeend om in het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend nog aandacht te besteden aan de relevante wijzigingen op dit gebied die sedertdien hebben plaatsgevonden. Deze keuze blijkt achteraf gezien minder gelukkig, omdat dit leidt tot een verbrokkelde behandeling van dit wezenlijke aspect van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen.

Het voorgaande heeft geleid tot het opnemen van een apart hoofdstuk in de memorie van toelichting (hoofdstuk 7) met betrekking tot het privacykader. In dat hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de algemene beginselen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals deze zijn gewaarborgd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Dataprotectieverdrag en het bijbehorende Protocol en de op deze verdragen gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) en – hoewel niet genoemd door het CBP – artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Voorts is aan de hand van de privacyrichtlijn, waarin deze algemene beginselen zijn overgenomen, gedetailleerder aangegeven in welke bepalingen van het wetsvoorstel deze principes zijn uitgewerkt. Ten slotte is in het licht van de samenhang tussen de regeling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit wetsvoorstel en de Wbp ingegaan op de evaluatie van de werking van de Wbp en de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel.

9.2.2 De kaderstelling voor de gegevensverwerking

Volgens het CBP blijkt uit het wetsvoorstel dat het de bedoeling is dat veel onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regelingen of gemeentelijke verordening nader worden gedefinieerd en geregeld. Het wettelijk kader voor de nadere invulling ontbreekt in veel gevallen in de

voorgestelde wet, aldus het CBP. Dit brengt het risico met zich mee dat begrippen niet eenduidig worden gehanteerd en dat ongewenste lokale verschillen in verstrekkingsvoorwaarden kunnen ontstaan. Het CBP acht het noodzakelijk dat het wettelijk kader voor de nadere invulling van de lagere regelgeving in de wet zelf wordt opgenomen. In de bijlage bij het advies werkt het CBP zijn opvattingen omtrent de kaderstelling in de wet nader uit. Zij worden hieronder besproken, geclusterd op de onderwerpen noodzaak, proportionaliteit, werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang en delegatiebepalingen.

Noodzaak

Het CBP merkt terecht op dat de noodzaak van de beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet wordt verondersteld, maar door de overheid aannemelijk moet worden gemaakt en dat de regeling voor de burger voldoende toegankelijk en met het oog op voorzienbaarheid voldoende nauwkeurig moet zijn. In hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting is het privacykader van de basisregistratie persoonsgegevens behandeld en ingegaan op de eisen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit die voortvloeien uit de relevante internationale verdragen en de Europese privacyrichtlijn. Daarbij is uitvoerig onderbouwd dat de beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als gevolg van de verwerking van persoonsgegevens in de BRP gerechtvaardigd is.

Het CBP wijst er op dat in artikel 1.3, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat de basisregistratie tot doel heeft overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak en in het tweede lid dat de basisregistratie mede tot doel heeft derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen. Artikel 1.7, eerste lid, bepaalt dat het bestuursorgaan dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in de basisregistratie, voor die informatie dat gegeven gebruikt. Het CBP maakt bezwaar tegen de term «nodig hebben» in artikel 1.3, eerste lid en in artikel 1.7, eerste lid. Het criterium moet volgens het CBP zijn: noodzaak. Ook voor de in het tweede lid van artikel 1.3 bedoelde verstrekking aan derden geldt dat deze noodzakelijk dient te zijn, aldus het CBP.

In reactie hierop kan worden opgemerkt, dat in het wetsvoorstel beide termen voorkomen. De term «noodzakelijk» is terug te vinden in de artikelen 1.8, 3.2, 3.5, 3.8 en 3.9. In de door het CBP aangehaalde artikelen 1.3 en 1.7 was er echter voor gekozen om de term «nodig» te hanteren. In tegenstelling tot de andere artikelen, waarin de verstrekking van persoonsgegevens concreet aan de orde is en derhalve ook de noodzakelijkheidstoets geldt, bevatten de artikelen 1.3 en 1.7 meer algemene omschrijvingen, waarbij in de bewoordingen aansluiting was gezocht met het gangbare taalgebruik. Naar aanleiding van het advies van het CBP zijn de betreffende bepalingen nogmaals bekeken en is overwogen dat wat betreft artikel 1.3, eerste lid, wel bij de wens van het CBP kan worden aangesloten om de formulering aan te passen. De formuleringen van artikel 1.3, tweede lid, en artikel 1.7 geven in algemene zin voldoende duidelijkheid. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel wordt voor artikel 1.3, tweede lid, specifiek uitgewerkt voor welk doel en aan wie gegevens verstrekt kunnen worden. Voor artikel 1.7 volgt nadere invulling van het begrip «nodig» uit de sectorale wetgeving op grond waarvan bestuursorganen informatie over een ingeschrevene nodig hebben.

Het CBP wijst voorts op de memorie van toelichting waarin op een aantal plaatsen staat dat er in de praktijk behoefte is aan bepaalde gegevens. Een

behoefte aan gegevens is in het kader van gegevensbescherming echter onvoldoende reden voor een rechtmatige gegevensverwerking, aldus het CBP.

Hierover kan worden opgemerkt dat ook voor het gebruik van de term «behoefte» op een aantal plaatsen in de memorie van toelichting geldt dat het hier slechts om regulier taalgebruik gaat. De opmerking van het CBP dat een behoefte aan gegevens onvoldoende reden is voor een rechtmatige gegevensverwerking is zonder meer juist. Het CBP maakte deze opmerking naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel over de verstrekking van gegevens aan derden die werkzaamheden verrichten met een «bijzonder maatschappelijk belang». Daarbij werd gesteld dat de instellingen die deze werkzaamheden verrichten, net als de overheid zelf, behoefte hebben aan verstrekking van gegevens over (grote aantallen) personen voor wie zij werkzaamheden verrichten en dat deze omstandigheid «rechtvaardigt» dat ook deze derden gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de basisregistratie. Het gebruik van het woord «rechtvaardigt» in dit verband kan tot misverstanden leiden. Er is slechts beoogd aan te geven dat ook voor derden in beginsel de mogelijkheid bestaat om gegevens verstrekt te krijgen uit de BRP. Het bieden van deze mogelijkheid is uiteraard alleen relevant wanneer er sprake is van een behoefte. Het bestaan van de mogelijkheid impliceert echter niet dat er daadwerkelijk gegevensverstrekkingen plaatsvinden. Daarvoor dient immers wel degelijk aan de vereisten voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking te zijn voldaan, waaronder ook het criterium dat de verstrekking noodzakelijk dient te zijn. De betreffende formulering is in de memorie van toelichting verbeterd.

Op het punt van de noodzakelijkheid merkt het CBP nog op dat uit artikel 3.2, derde lid, van het wetsvoorstel blijkt dat het overheidsorgaan, dat de minister van BZK verzoekt om gegevens te verstrekken, dient aan te tonen dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak. Uit de toelichting blijkt niet wanneer die noodzaak aangetoond is. Het CBP acht het noodzakelijk dat hiervoor het kader wordt aangegeven in de Wet BRP.

De opvatting van het CBP op dit punt wordt niet onderschreven. Onder de werking van het wetsvoorstel zal de minister van BZK naar aanleiding van een verzoek van een overheidsorgaan om op grond van artikel 3.2 gegevens uit de basisregistratie te verstrekken, zich een oordeel moeten vormen of de aangevraagde gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan. Evenals in de uitvoeringspraktijk onder de huidige Wet GBA het geval is, ligt het op de weg van het verzoekende overheidsorgaan om aan te tonen dat die noodzaak aanwezig is. De bestaande verplichting van het overheidsorgaan om zijn verzoek nader te onderbouwen is in het wetsvoorstel nu geformaliseerd. Daarmee is niet primair beoogd om de bestaande wijze van beoordeling van verzoeken door overheidsorganen om systematische verstrekking van gegevens te veranderen, maar om in de wet zelf duidelijker naar voren te laten komen dat van het betrokken overheidsorgaan medewerking zal worden verlangd om inzicht te geven in zijn taken en in de noodzaak van het gebruik van de gevraagde gegevens bij de uitvoering van die taken. Het verzoekende overheidsorgaan bepaalt echter zelf op welke wijze het zijn taak, gelet op de voor hem geldende wetgeving, wil uitvoeren. Het ligt niet op de weg van de minister van BZK om een op zich rechtmatige invulling van die taakuitoefening opzij te zetten omdat hij weet dat het ook anders kan. Bij een gegeven taakuitoefening is vervolgens vast te stellen welke gegevens uit de basisregistratie daarvoor noodzakelijk zijn. Het is onnodig en daarmee onwenselijk om dat nader vast te leggen in regelgeving. Overigens geldt voor bestuursorganen dat er zonder meer sprake is van een noodzaak indien het bestuursorgaan op grond van

artikel 1.7 van het wetsvoorstel verplicht is om bij de vervulling van zijn taak authentieke gegevens uit de basisregistratie personen te gebruiken.

Proportionaliteit

Het CBP acht het noodzakelijk dat in het kader van verstrekking uit de basisregistratie in de memorie van toelichting aandacht besteed wordt aan het proportionaliteitsvereiste. Het proportionaliteitsvereiste stelt in dit verband drie grenzen aan de omvang van de verstrekking, aldus het CBP: ten eerste aan de groep ingeschrevenen over wie gegevens worden gevraagd, ten tweede aan de gegevens die van die personen mogen worden verstrekt en ten derde aan de (categorieën) derden aan wie gegevens verstrekt kunnen worden.

In hoofdstuk 7 is in algemene zin al ingegaan op het vereiste van de proportionaliteit en uiteengezet dat het wetsvoorstel daaraan invulling geeft, zowel in het kader van de bijhouding van gegevens als de verstrekking daarvan. Wat betreft de proportionaliteit bij de verstrekking van gegevens uit de BRP kan in reactie op het advies van het CBP nog het volgende worden opgemerkt. Het systeem van de wet houdt in dat zowel overheidsorganen als derden een verzoek voor verstrekking van gegevens moeten indienen, waarbij zij moeten aangeven voor welke taak of werkzaamheden de verstrekking van die gegevens noodzakelijk is, welke gegevens daarvoor noodzakelijk zijn en over welke personen de verstrekking van de gegevens noodzakelijk is. Dit vloeit voort uit het verstrekkingenregime, zoals dit is beschreven in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. Zo bepaalt artikel 3.2, vierde lid, met betrekking tot de systematische verstrekking van gegevens aan overheidsorganen dat in het daartoe strekkende autorisatiebesluit van de minister van BZK in ieder geval wordt bepaald over welke categorieën van personen gegevens worden verstrekt, welke gegevens het betreft en in welke gevallen gegevens worden verstrekt. In artikel 3.3 wordt deze bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de systematische verstrekking van gegevens aan derden. Tevens worden bij algemene maatregel van bestuur de door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang aangewezen, ten behoeve waarvan gegevens kunnen worden verstrekt en worden in die maatregel de categorieën derden die voor de verstrekking in aanmerking komen, bepaald. Ook de verstrekkingen op grond van de andere artikelen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel kunnen slechts plaatsvinden, indien zij proportioneel zijn. Dat komt voor overheidsorganen bijvoorbeeld tot uitdrukking in de eis dat de gevraagde gegevens noodzakelijk moeten zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan (art. 3.5, eerste lid en art. 3.8, tweede lid). Voor derden ligt de proportionaliteit besloten in de beschrijving van de gevallen waarin verstrekking mogelijk is. Zo bepaalt artikel 3.6 dat op verzoek van een derde gegevens kunnen worden verstrekt, voor zover het gebruik van die gegevens is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift, de ingeschrevene zelf toestemming voor de verstrekking heeft gegeven of de verstrekking mogelijk is op grond van een algemene maatregel van bestuur. Die maatregel bepaalt vervolgens de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen en de gegevens die kunnen worden verstrekt. Ook de verstrekking aan derden op grond van een gemeentelijke verordening in artikel 3.9 is gebonden aan de eis van proportionaliteit. De verordening dient de door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente aan te wijzen, ten behoeve waarvan gegevens kunnen worden verstrekt, alsmede de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen. Voorts kan de verstrekking van de gegevens ten hoogste betrekking hebben op de ingeschrevenen ten aanzien van wie het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 1.4 verantwoordelijk is

voor de bijhouding van de persoonslijst (artikel 3.7, tweede lid) en ten hoogste de gegevens betreffen, genoemd in artikel 3.9, vierde lid. De proportionaliteit van de verstrekking wordt bij een concreet verzoek daartoe verder gewaarborgd door het voorschrift in artikel 3.9, tweede lid, dat verstrekking slechts is toegestaan voor zover deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde en het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene niet aan de verstrekking in de weg staan.

Uit het voorgaande blijkt dat in het wetsvoorstel de verstrekking wordt afgebakend tot die gegevens die noodzakelijk zijn, tot die personen waarover gegevens nodig zijn en tot die overheidsorganen en derden voor wie de gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van hun taak of de te verrichten werkzaamheden. Daarmee zijn de grenzen afdoende vastgelegd en onderbouwd en voldoet de regeling van de verstrekking van de gegevens aan de eis van proportionaliteit.

Werkzaamheden met een «bijzonder maatschappelijk belang»

Het CBP merkt op dat in de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9 van het conceptwetsvoorstel wordt gesproken over verstrekking aan derden ten behoeve van werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang. Welke werkzaamheden dit betreft en wat dit bijzonder maatschappelijk belang is, wordt noch uit de tekst van bedoelde artikelen noch uit de memorie van toelichting duidelijk, aldus het CBP. Het CBP is van mening dat in de wet BRP een duidelijk kader moet worden gegeven door in een nieuw te formuleren wetsartikel op te nemen wat de betekenis is van «werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang», dat wil zeggen een heldere definitie van de werkzaamheden met een bijzonder karakter is noodzakelijk. Dat maakt een objectieve noodzakelijkheidstoets mogelijk en schept duidelijkheid voor de verantwoordelijken, de burgers en de derden, aldus het CBP.

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Het is wenselijk om naast verstrekking van gegevens aan overheidsorganen ook de mogelijkheid te hebben tot verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan nader te bepalen derden. Onder de huidige Wet GBA kunnen bijvoorbeeld gegevens verstrekt worden aan pensioenfondsen voor zover deze de Pensioenwet uitvoeren, aan zorgverzekeraars voor zover deze de Zorgverzekeringswet uitvoeren, aan instanties die bevolkingsonderzoek doen naar borstkanker en baarmoederhalskanker, aan ziekenhuizen en aan onderwijsinstellingen. Het is de bedoeling om dergelijke verstrekkingen ook mogelijk te maken onder de Wet BRP. Daarbij moet vanzelfsprekend het belang van deze derden om deze gegevens te ontvangen worden afgewogen tegen de mogelijke inbreuk die dergelijke verstrekkingen kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevenen in de basisregistratie. De mening van het CBP dat het huidige wettelijke kader voor de hier bedoelde verstrekkingen aan derden onvoldoende zou zijn, wordt gedeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel in artikel 3.3 een nieuwe tweede lid is opgenomen (en verwijzingen daarnaar in de artikelen 3.6 en 3.9) waarin is bepaald bij algemene maatregel van bestuur slechts werkzaamheden worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoedienissen met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is.

In reactie op het advies van het CBP kan overigens nog het volgende worden opgemerkt. In paragraaf 7.2.2 van deze memorie van toelichting is in het kader van de toetsing van het wetsvoorstel aan artikel 8 van het

EVRM uitvoerig ingegaan op dit punt en uiteengezet dat ook deze verstrekking voldoet aan de eisen die uit artikel 8 van het EVRM voortvloeien. Voor de duidelijkheid wordt in dit verband opgemerkt dat de in het conceptwetsvoorstel nog gebezigde term «bijzonder» maatschappelijk belang in het voorliggende wetsvoorstel is vervangen door de term «gewichtig» maatschappelijk belang. Deze term verwoordt beter de in de jurisprudentie op artikel 8 van het EVRM door het EHRM ontwikkelde voorwaarde van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*), die aanwezig moet zijn om een inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van de burger te rechtvaardigen.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling omtrent de verstrekking van gegevens voldoet aan de criteria die in het (inter-)nationale privacyrecht worden gesteld. Zoals in paragraaf 7.2.2 al is opgemerkt doet het feit dat de verstrekking wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur of bij gemeentelijke verordening niet af aan de voorwaarde dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer «bij de wet» moet zijn voorzien. Daarnaast wordt door de wijze van bekendmaking van algemene maatregelen van bestuur en gemeentelijke verordeningen ook voldaan aan de eis van kenbaarheid van de inbreuk die door deze regelingen op de privacy van de ingeschrevenen wordt gemaakt. Voorts gelden de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking in gelijke mate bij verstrekkingen die zijn geregeld in een algemene maatregel van bestuur of in een gemeentelijke verordening als bij gegevensverstrekkingen die op het niveau van de wet zelf zijn vastgelegd. Ten slotte is er nog de eis dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voorzienbaar moet zijn. In paragraaf 7.2.2 is ook uitvoerig ingegaan op het punt van de voorzienbaarheid van de gegevensverwerking in de basisregistratie personen. Daarbij is aangegeven dat nadere regeling van verstrekking van gegevens bij algemene maatregel van bestuur of bij gemeentelijke verordeningen niet strijdig is met het beginsel dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die daar het gevolg van is, voorzienbaar moet zijn. Daarbij speelt mede een rol dat het wetsvoorstel een duidelijk richtinggevend kader geeft voor de regeling van de verstrekkingen aan derden bij algemene maatregel van bestuur of bij gemeentelijke verordening. De artikelen 3.3 en 3.6 binden dergelijke verstrekkingen expliciet aan de wettelijke randvoorwaarde dat zij slechts kunnen plaatsvinden ten behoeve van door derden verrichte werkzaamheden met een «gewichtig» maatschappelijk belang. Het tweede lid van artikel 3.3 voegt daar zoals gezegd nog aan toe dat bij de maatregel slechts werkzaamheden worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoediging met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is.

Ook artikel 3.9 bevat heldere criteria, waarmee bij het opstellen van een gemeentelijke verordening rekening moet worden gehouden. Deze criteria zijn overgenomen uit het vergelijkbare wetsartikel in de huidige Wet GBA (artikel 100) en in het wetsvoorstel nog verder aangevuld met de eis dat verstrekking van gegevens slechts kan plaatsvinden ten behoeve van door derden verrichte werkzaamheden met een «gewichtig» maatschappelijk belang voor de gemeente. En ook daar zal de clausulering van het tweede lid van artikel 3.3 doorwerken.

Delegatiebepalingen

Het CBP merkt op dat diverse artikelen in het wetsvoorstel aankondigingen bevatten van algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen. Er is, aldus het CBP, zelfs sprake van een algemene maatregel van bestuur die nadere bepalingen

bevat over een andere algemene maatregel van bestuur: zie de artikelen 1.6 en 2.7 van het conceptwetsvoorstel. De algemene maatregel van bestuur waarnaar verwezen wordt in de artikelen 3.3 en 3.6 van het conceptwetsvoorstel kan volgens het CBP doorkruist worden door de gemeentelijke verordening uit artikel 3.9. Het wettelijk kader voor de nadere invulling van de algemene maatregel van bestuur ontbreekt naar de mening van het CBP in veel gevallen in de wet BRP. Dit brengt het risico met zich mee dat begrippen niet eenduidig worden gehanteerd en dat ongewenste lokale verschillen in verstrekingsvoorwaarden kunnen ontstaan. Het CBP acht het noodzakelijk dat het wettelijk kader voor de nadere invulling van de lagere regelgeving in de wet zelf wordt opgenomen.

In reactie op de opmerkingen van het CBP kan in algemene zin worden verwezen naar hetgeen hiervoor is gesteld over de privacybestendigheid van de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek, die het mogelijk maakt dat de verstrekking van persoonsgegevens uit de BRP, binnen de wettelijke kaders, nader kan worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij gemeentelijke verordening. Het risico waar het CBP voor vreest, dat begrippen niet eenduidig worden gehanteerd en dat ongewenste lokale verschillen in verstrekingsvoorwaarden kunnen ontstaan, wordt door de nadere regeling van de gegevensverstrekking bij algemene maatregel van bestuur niet vergroot. Integendeel, doordat een algemene maatregel van bestuur sneller kan worden aangepast dan een wet, kan beter worden ingespeeld op onwenselijke ontwikkelingen in de uitvoering van de wet dan op dit moment het geval is. Wat betreft de ongewenste lokale verschillen die zouden kunnen ontstaan, wordt er op gewezen dat de ervaring met de regeling van verstrekkingen bij gemeentelijke verordeningen onder de huidige Wet GBA niet wijzen op het ontstaan van ongewenste lokale verschillen in verstrekkingvoorwaarden. Mede door publicaties van modelverordeningen en andere informatie op dit gebied door de VNG en de NVVB kan juist een aanzienlijke mate van uniformiteit bij de gemeenten worden geconstateerd. Het is dan ook niet noodzakelijk om zoveel mogelijk in de wet zelf vast te leggen onder welke voorwaarden en in welke gevallen de gegevensverstrekking uit de basisregistratie mag plaatsvinden.

Wat betreft het bezwaar van het CBP tegen het in de wet opnemen van een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die nadere bepalingen bevat over een andere algemene maatregel van bestuur, het volgende. Artikel 1.6 geeft een wettelijke grondslag om algemene gegevens als bedoeld in de artikelen 2.7 en 2.69 bij algemene maatregel van bestuur aan te merken als authentieke gegevens. In artikel 2.7 wordt op het niveau van de wet geregeld welke soorten gegevens als algemene gegevens over ingezetenen in de BRP kunnen worden opgenomen. In artikel 2.69 gebeurt hetzelfde met betrekking tot het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen. In beide gevallen geschiedt een nadere detaillering van de algemene gegevens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Zo zal bijvoorbeeld met betrekking tot het huwelijk bij algemene maatregel van bestuur nader worden bepaald dat de datum, de plaats en het land van de huwelijksluiting worden opgenomen. Hiermee wordt op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de eisen die uit een oogpunt van privacybescherming aan de gegevensverwerking in de BRP mogen worden gesteld. De gegevensverwerking is nog steeds voorzienbaar, kenbaar en transparant. Ook de andere eisen die gelden voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking zoals doelbinding, noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit blijven onverminderd gelden. Het feit dat de gegevensverwerking (deels) in lagere regelgeving is neergelegd, doet hier niets aan af. Hetzelfde geldt voor het bij algemene maatregel van bestuur aanmerken van de algemene gegevens als

authentieke gegevens, bedoeld in artikel 1.6. Uit de wetstekst valt zonder meer af te leiden wat de aanwijzing van een gegeven als authentiek gegeven inhoudt. De desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal overigens uitsluitend gegevens als authentieke gegevens aanmerken, die als algemene gegevens in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.7 of 2.69 zijn bepaald.

Het CBP stelt voorts dat de algemene maatregel van bestuur waarnaar verwezen wordt in de artikelen 3.3 en 3.6 van het conceptwetsvoorstel doorkruist kan worden door de gemeentelijke verordening uit artikel 3.9. De algemene maatregel van bestuur in de artikelen 3.3 en 3.6 heeft betrekking op het aanwijzen van door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt. Deze aanwijzing vindt vanzelfsprekend plaats in de context van het maatschappelijk belang dat wordt gediend, de omvang van de populatie over wie gegevens kunnen worden verstrekt, de wijze waarop de verstrekking plaatsvindt, de gegevens die kunnen worden verstrekt en de mogelijkheden die er bestaan voor de ingeschrevenen om zich tegen de verstrekking te verzetten. Deze context is in de artikelen 3.3 en 3.6 een andere dan in artikel 3.9. Artikel 3.9 maakt het mogelijk om bij gemeentelijke verordening door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente aan te wijzen ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt. Geconstateerd moet worden dat het dan niet gaat om een maatschappelijk belang dat gemeentee overstijgend is (zoals in de artikelen 3.3 en 3.6) en dat alleen gegevens kunnen worden verstrekt over de eigen ingezetenen (artikel 3.7, tweede lid). Bovendien beperkt de verstrekking op grond van artikel 3.9 zich tot een beperkt aantal gegevens, is er geen sprake van een systematische of plaatsonafhankelijke verstrekking en kan de ingeschrevene zich tegen iedere verstrekking op grond van artikel 3.9 aan een derde verzetten. Gezien deze wezenlijke verschillen in betekenis en reikwijdte van de verschillende verstrekkingen wordt de algemene maatregel van bestuur bedoeld in de artikelen 3.3 en 3.6 dan ook niet doorkruist door de gemeentelijke verordeningen bedoeld in artikel 3.9. De situatie in het wetsvoorstel is in wezen niet anders dan in de huidige Wet GBA waarin aan de gemeenten ook de mogelijkheid is geboden om bij gemeentelijke verordening een eigen verstrekkingenregime met betrekking tot een beperkt aantal gegevens over de eigen ingezetenen in het leven te roepen.

Ten slotte wordt op deze plaats ingegaan op de opmerking van het CBP over artikel 3.2, achtste lid, van het wetsvoorstel, waarin staat dat de minister van BZK kan weigeren een autorisatiebesluit te nemen als een verstrekking door het college van burgemeester en wethouders meer aangewezen is. In de memorie van toelichting wordt als criterium de geringe omvang van de set gegevens waarom gevraagd wordt genoemd, zonder dat duidelijk wordt wanneer is sprake van geringe omvang. Het CPB adviseert om de tekst op dit punt aan te passen.

Op grond van artikel 3.1, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld welke verstrekkingen systematische verstrekkingen zijn. Het is de bedoeling om in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur de verstrekkingen te beschrijven die ook nu, onder de werking van de Wet GBA, geautomatiseerd worden afgewikkeld vanuit de (centrale en decentrale) systemen. Dit betreft de zogenaamde spontane verstrekking van mutaties in de gegevens van ingeschrevenen, de verstrekkingen op basis van ad-hoc vragen en de verstrekking van gegevens op basis van vooraf bepaalde selectiecriteria. In veel gevallen kan het overheidsorgaan op deze wijze worden voorzien

van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak. Indien het overheidsorgaan gegevens nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak die niet of niet doelmatig op de bovengenoemde wijze geautomatiseerd kunnen worden verstrekt, kan de minister de systematische gegevensverstrekking weigeren. Het betrokken overheidsorgaan kan in dat geval voor de verstrekking van voor hem noodzakelijke gegevens een beroep doen op de wijze van gegevensverstrekking die geregeld is in artikel 3.5. Dit betreft de verstrekking door de colleges van burgemeester en wethouders. Er zal met name sprake zijn van ondoelmatige geautomatiseerde verstrekking als het daarbij om een gering aantal verstrekkingen gaat. Voor een enkele ad-hoc verstrekking per jaar is het beter om niet het technisch administratief traject te doorlopen dat voor de systematische verstrekking vereist is. Een scherpe grens is overigens niet te geven. Van geringe omvang kan ook sprake zijn als het gaat om een eenmalige verstrekking die wat betreft het aantal gegevens desondanks omvangrijk kan zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken van gegevens over bewoners in een bepaald gebied in het kader van een onderzoek naar de geluidsoverlast. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

9.2.3 Nieuwe bevoegdheid CBP: verzoek tot weigering of beëindiging van de verstrekking

Het CBP gaat in zijn advies ook in op de in het conceptwetsvoorstel opgenomen nieuwe bevoegdheid van het CBP om de minister of het college van burgemeester en wethouders te verzoeken de verstrekking van gegevens aan derden voor een bepaalde termijn te weigeren of deze te beëindigen, indien de derde eerder verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Het CBP stelt kennis te nemen van deze bevoegdheid en merkt hierover in de eerste plaats op dat het hierover niet ingelicht, noch geraadpleegd is.

Naar aanleiding van deze opmerking van het CBP wordt er op gewezen dat in 2006 overleg heeft plaatsgevonden met medewerkers van het CBP over een eerdere versie van het wetsvoorstel, waaronder de genoemde nieuwe bevoegdheid. Kennelijk is de communicatie hierover tussen het CBP en het ministerie van BZK nadien onvoldoende geweest. Mede gezien het feit dat het overleg tussen het CBP en het ministerie van BZK over de uitvoering van de huidige Wet GBA en de ontwikkelingen daarin tot nu toe altijd in open en goede sfeer zijn verlopen, wordt dit misverstand betreurd.

De opmerkingen van het CBP over deze nieuwe bevoegdheid hebben er toe geleid dit voorstel te schrappen. Het daarop betrekking hebbende deel van het advies van het CBP behoeft daarmee geen verdere reactie.

9.2.4 De grens tussen het terrein van dit wetsvoorstel en de Wbp (reikwijdte van de nieuwe wet)

Het CBP stelt dat de Wbrp van toepassing zal zijn op de gegevens die in de basisregistratie zijn en worden opgenomen. Zodra de persoonsgegevens uit de basisregistratie verstrekt worden, komt de Wbp in beeld. Dat betekent volgens het CBP dat dan de bepalingen uit de Wbp ook een rol spelen. Het CBP stelt dat de grens tussen de huidige wet GBA en de Wbp in de praktijk niet zelden blijkt te zorgen voor onduidelijkheden en is daarom van mening dat in het wetsvoorstel aandacht zou moeten worden besteed aan de grens tussen het terrein van de Wbrp en de Wbp: met name wanneer welk wettelijk regime van toepassing is.

Dat de grens tussen de huidige Wet GBA en de Wbp in de praktijk niet duidelijk zou zijn, is niet het beeld dat het ministerie van BZK heeft van de dagelijkse uitvoering van de Wet GBA. Volgens het CBP zou het allereerst aan de minister en het college van burgemeester en wethouders zijn om, als verantwoordelijke voor de basisregistratie, te controleren of de gegevens die zij verstrekt hebben rechtmatig door de derde worden verwerkt. Hierover kan worden opgemerkt, dat het alleen al om praktische redenen ondoenlijk is dat iedere verstrekker van gegevens bij de ontvanger daarvan zou controleren of die de verstrekte gegevens op de juiste wijze verwerkt. Het uitgangspunt voor de privacybescherming in Nederland is dat de verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking berust bij degene die de gegevens zelf verwerkt en dat het toezicht daarop berust bij het CBP als de bij de wet aangewezen onafhankelijke toezicht-houder. Dit uitgangspunt bepaalt niet alleen de grens tussen het terrein van dit wetsvoorstel en de Wbp, maar tussen iedere gegevensverwerking waarbij sprake is van gegevensverkeer. Bij iedere verstrekking van gegevens dient te worden nagegaan of degene die om verstrekking verzoekt, voldoet aan de voorwaarden om de gegevens te ontvangen. Daarmee houdt de verantwoordelijkheid voor de verstreckende autoriteit echter op, omdat na de verstrekking de gegevensverwerking voor deze autoriteit is beëindigd. De verstrekte gegevens vallen na de verstrekking immers onder de verantwoordelijkheid van de ontvanger. Deze kan op grond van de Wbp of specifieke wetgeving vervolgens worden aangesproken op het juiste gebruik dat hij van de ontvangen gegevens maakt. Degene die de gegevens ooit verstrekte, heeft hier geen bemoeienis mee.

Het voorgaande neemt niet weg dat zowel onder de Wet GBA als onder dit wetsvoorstel extra aandacht wordt besteed aan het bewaken van de rechtmatigheid van de systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan daartoe geautoriseerde overheidsorganen en derden. In tegenstelling tot de eenmalige verstrekking, worden bij systematische verstrekkingen op grond van een autorisatiebesluit van de minister gewoonlijk meermaals en voor langere tijd gegevens verstrekt aan de geautoriseerde. Het is dan van belang om regelmatig na te gaan of de taken of werkzaamheden die ten grondslag liggen aan de eerder verstrekte autorisatie nog steeds aanwezig zijn en of zij de verstrekking van de gegevens nog steeds noodzakelijk maken. Dit betreft echter geen inhoudelijke controle op het juiste gebruik van de gegevens door de ontvanger binnen zijn eigen domein, maar een formele toets in het kader van de beslissing tot verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen.

Ten slotte kan nog het volgende worden opgemerkt. Een onjuist gebruik van eerder uit de basisregistratie verstrekte gegevens hoeft als zodanig geen belemmering te zijn voor verstrekking van nieuwe gegevens aan de betrokken ontvangers. Voor overheidsorganen geldt dat zij verplicht zijn de authentieke gegevens uit de basisregistratie te gebruiken. Het stopzetten van gegevensverstrekking aan die organen, anders dan vanwege het beëindigen van de taak waarvoor de gegevens worden verstrekt, past daar niet bij en zou het functioneren van de overheid als geheel op onaanvaardbare wijze aantasten. Indien overheidsorganen op ongerechtvaardigde wijze gegevens over burgers verwerken, zal het CBP op grond van zijn bestaande bevoegdheden als toezichthouder tegen het desbetreffende overheidsorgaan kunnen optreden.

9.2.5 Het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door niet-overheidsorganen

Het CBP merkt op dat in het wetsvoorstel een adequate toelichting op de noodzaak van het gebruik van het BSN door niet-overheidsorganen

ontbreekt. Daarbij wijst het CBP erop dat de wetgever, ter uitvoering van de Richtlijn 95/46/EG en uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, beperkingen heeft gesteld aan het gebruik van wettelijke identificatienummers (zoals het BSN). Een belangenafweging op het niveau van de formele wetgever is hiervoor vereist.¹ Vaststaat dat persoonsnummers – en het BSN is zo'n nummer – de koppeling van verschillende bestanden aanzienlijk vergemakkelijken en daarmee een extra bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer vormen. Het gebruik van het BSN is naar haar aard een risicovolle verwerking. Er dienen daarom ook maatregelen te worden getroffen om de kans op onrechtmatige verspreiding van het BSN te minimaliseren en te voorkomen dat het BSN zich stilzweigend ontwikkelt tot een algemeen persoonsnummer. Op deze risico's heeft ook de Raad van State gewezen.² Voorts is de tekst van artikel 3.16 van de Wet BRP volgens het CBP te algemeen geformuleerd om als wettelijke grondslag voor de verwerking van het BSN door niet-overheidsorganen aan te merken, omdat niet wordt aangegeven onder welke omstandigheden en voor welke doeleinden deze verwerking noodzakelijk is. Daarnaast is niet duidelijk welke derden worden bedoeld, aldus het CBP, doordat bij lagere regelgeving wordt bepaald wie derde zou kunnen zijn en het begrip »derde« in het wetsvoorstel twee betekenissen heeft, namelijk als persoon/organisatie niet zijnde een overheidsorgaan en als derde in de zin van de Wbp aan wie de verantwoordelijke gegevens verstrekt. Het CBP adviseert om de tekst van de wet en de memorie van toelichting op dit punt te herzien.

In de toelichting bij artikel 3.16 is inderdaad niet uitvoerig ingegaan op de noodzaak van het gebruik van het BSN door niet-overheidsorganen. De noodzaak is gelegen in het feit dat om een deugdelijke gegevensuitwisseling mogelijk te maken, het gebruik van een goed persoonsnummer onontbeerlijk is voor verstrekking op een juiste wijze; daar wordt het BSN voor gebruikt. Het BSN neemt in de basisregistratie personen de functie over van het huidige A-nummer in de Wet GBA; artikel 3.16 is aldus de opvolger van het huidige artikel 108 van de Wet GBA. De toelichting zal op dit punt worden aangevuld.

In artikel 3.16 is overigens wel degelijk aangegeven onder welke omstandigheden de verwerking noodzakelijk is, namelijk indien de derde op grond van het bepaalde in dit wetsvoorstel *in aanmerking komt* voor gegevensverstrekking uit de basisregistratie, en het *in verband met de verstrekking* van die gegevens aan hem *noodzakelijk* is gebruik te maken van het BSN. Die noodzakelijkheid komt, zoals gezegd, naar voren bij alle vormen van systematische verstrekkingen. Voor welke doeleinden de verwerking mag plaatsvinden, is ook bepaald: het gebruik is beperkt tot gebruik *in verband met de verstrekking*.

Op welke derden artikel 3.16 betrekking heeft, is ook in de wet bepaald, namelijk derden die op grond van dit wetsvoorstel in aanmerking komen voor gegevensverstrekking; dat de nadere invulling van de groep derden aan wie gegevens worden verstrekt deels bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, doet niets af aan duidelijkheid. Het is overigens niet zo dat het begrip derde in het wetsvoorstel twee betekenissen heeft. De betekenis van derde is bepaald in artikel 1.1 (een persoon of organisatie niet-zijnde een overheidsorgaan) en »derde« heeft in het wetsvoorstel op zich dus niet de betekenis van derde in de zin van de Wbp aan wie de verantwoordelijke gegevens verstrekt.

Naar aanleiding van het voorgaande is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.16 aangevuld, zodat daaruit duidelijker de noodzaak van het gebruik van het BSN door derden (niet-overheidsorganen) blijkt. Voorts merkt het CBP op dat het BSN blijkens artikel 2.7 van het wetsvoorstel in de basisregistratie wordt opgenomen als algemeen gegeven en op grond van artikel 24 van de Wbp een bijzonder persoons-

¹ Zie: Artikel 24 Wbp en de Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 128.

² Advies van 1 juli 2005 inzake de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (W04.05 0110/I).

gegeven is. Aan de verwerking daarvan worden extra strenge eisen gesteld. Voor overheidsorganen is in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) bepaald, dat zij het BSN mogen verwerken in het kader van hun taak. Voor niet-overheidsorganen is een andere wettelijke grondslag vereist op basis waarvan zij het BSN mogen verwerken. Toestemming van de betrokkene kan niet als grondslag dienen, aldus het CBP.

Dat het BSN in het kader van dit wetsvoorstel een algemeen gegeven is, doet niets toe of af aan de constatering dat het BSN, gelet op het opschrift van de paragraaf in de Wbp waarin wettelijk voorgeschreven persoonsnummers worden genoemd, als bijzonder persoonsgegeven in de zin van die wet kan worden aangeduid (zie artikel 24 van de Wbp). Juist in verband met artikel 24 van de Wbp is daarom, met de opname van artikel 3.16 in het wetsvoorstel, voor niet-overheidsorganen voorzien in de vereiste wettelijke grondslag voor het verwerken van het BSN.

Ten slotte adviseert het CBP in dit kader om nog aandacht te besteden aan de consequenties voor de Wabb: op grond van de artikelen 8 en 9 van de Wabb heeft enkel het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om het BSN toe te kennen en is de minister enkel bevoegd om zorg te dragen dat het BSN slechts eenmaal wordt toegekend (artikel 7 van de Wabb). Nu wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat de minister de bevoegdheid heeft om aan niet-ingezetenen het BSN toe te kennen (artikel 2.24 en artikel 2.70 van het conceptwetsvoorstel).

In een nog te maken aanpassingswet zal worden voorgesteld om onder andere de Wabb te wijzigen opdat de minister van BZK een BSN toekent aan niet-ingezetenen. De toelichting bij artikel 2.70 wekte inderdaad de suggestie dat nu al zou gelden dat de minister van BZK die bevoegdheid heeft: de toelichting is op dit punt dan ook aangevuld.

9.2.6 Rechten van betrokkenen: verstrekkingbeperking

Het CBP besteedt in zijn advies nog aandacht aan de wijze waarop het recht van de burger om zich te verzetten tegen de verwerking van op hem betrekking hebbende gegevens in het wetsvoorstel is vertaald en maakt daarover met name een aantal wetstechnische opmerkingen. De ingezetene heeft, zo blijkt uit artikel 2.59 van het wetsvoorstel, het recht om verstrekking van gegevens over hem aan derden door het college van burgemeester en wethouders tegen te gaan. Het college maakt er een aantekening van op de persoonslijst van betrokkene. De niet-ingezetene heeft op grond van artikel 2.81, tweede lid, hetzelfde recht tegenover de minister van BZK. Het CBP stelt dat, hoewel in artikel 2.59 staat dat het college binnen vier weken gevolg geeft aan het verzoek, uit artikel 2.60, sub g, afgeleid kan worden dat dit niet dwingend bedoeld is. Blijkbaar kan het college van burgemeester en wethouders besluiten om niet te voldoen aan een dergelijk verzoek. Het CBP merkt op dat uit de dwingende formulering van artikel 2.59 volgt dat het niet voldoen aan het verzoek een overtreding van de wet is. Deze conclusie van het CBP wordt niet gedeeld. De formulering van artikel 2.59 geeft, net als de formulering van andere bepalingen in het wetsvoorstel (bijvoorbeeld de artikelen 2.55 tot en met 2.58), het college van burgemeester en wethouders geen beleidsvrijheid, maar slechts een zekere mate van beoordelingsvrijheid. Zo kan niet aan een verzoek worden voldaan, indien het niet schriftelijk is ingediend of onduidelijk is. Artikel 2.60, sub g, verzekert dat in het geval het college van burgemeester en wethouders niet voldoet aan een verzoek als bedoeld in artikel 2.59, de betrokkene de mogelijkheid van bezwaar en beroep wordt geboden.

In aanvulling op het recht van de ingeschrevene, bedoeld in artikel 2.59 (c.q. 2.81, tweede lid), staat in artikel 3.21, eerste lid van het wetsvoorstel dat er geen gegevens worden verstrekt aan derden op grond van de artikelen 3.3, 3.6 en 3.9. In het tweede lid staat dat in afwijking van het eerste lid gegevens worden verstrekt door het college van burgemeester en wethouders indien de persoonlijke levenssfeer daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Uit de toelichting bij artikel 3.21 blijkt dat dat artikel bepalend is voor de reikwijdte van de verstrekingsbeperking. Het CBP is van mening dat de vergelijking met artikel 102 van de Wet GBA in de toelichting bij artikel 3.21 van het wetsvoorstel te beperkt is, omdat daar alleen iets gezegd wordt over het in artikel 102 van de Wet GBA genoemde artikel 99, tweede lid, van de Wet GBA en niets over de eveneens genoemde artikelen 98 en 100 van de Wet GBA. In reactie op het CBP wordt het volgende opgemerkt. Bij wijze van uitzondering is in de toelichting van artikel 3.21 een verwijzing opgenomen naar artikel 102 van de Wet GBA in samenhang met artikel 99 van die wet. Deze verwijzing heeft betrekking op de, in vergelijking met de Wet GBA, ruimere mogelijkheden die artikel 3.21 in combinatie met artikel 3.3 aan burgers biedt om de systematische gegevensverstrekking door de minister van BZK aan derden te blokkeren. Verwijzingen naar overeenkomstige artikelen met betrekking tot de gegevensverstrekking door colleges van burgemeester en wethouders (artikel 98 en 100 van de Wet GBA) zijn terug te vinden in de concordantietabel, waarin de artikelen van de Wet GBA en van het wetsvoorstel op inhoud zoveel mogelijk bij elkaar zijn gezet. De tabel is slechts een hulpmiddel om vergelijkbare bepalingen in de Wet GBA en in het wetsvoorstel snel terug te kunnen vinden en moet niet gelezen worden als een absolute één op één verwijzing. Voorts merkt het CBP op dat de artikelen 2.59 en 3.21 van het wetsvoorstel aan helderheid winnen, indien zij over en weer naar elkaar verwijzen. Een dergelijke wijziging van de wettelijke regeling wordt niet nodig geoordeeld, omdat deze op zich niets toevoegt aan de regeling in het wetsvoorstel. Wel wordt naar aanleiding van de opmerking van het CBP in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.21 naar artikel 2.59 verwezen.

Het CBP merkt verder op dat artikel 2.59 van het wetsvoorstel niet (zoals de tabel bij de memorie van toelichting suggereert) gezien kan worden als gelijkwaardige vervanger van artikel 102 van de Wet GBA (de «geheimhoudingsbepaling»). De verstrekingsbeperking is enigszins vergelijkbaar met de geheimhouding uit artikel 102 van de Wet GBA. Enigszins omdat uit het wetsvoorstel niet duidelijk wordt wanneer en voor welke derde de verstrekingsbeperking mag worden doorbroken, aangezien dit pas in lagere regelgeving wordt vastgesteld, aldus het CBP.

In reactie hierop kan worden gewezen op het volgende. In de Wet GBA (artikel 99) worden de categorieën derden genoemd die in aanmerking kunnen komen voor systematische verstrekking van gegevens. Ook is in de Wet GBA (artikel 102) bepaald dat burgers het recht hebben om systematische verstrekking in het in artikel 99, tweede lid, bedoelde geval te blokkeren. In het wetsvoorstel (artikel 3.3) is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën derden kunnen worden aangewezen die voor systematische verstrekking in aanmerking komen. Tevens wordt in de algemene maatregel van bestuur bepaald of bij bepaalde verstrekkingen voor een ingeschrevene de mogelijkheid bestaat deze tegen te gaan (artikel 3.21). Aangezien de aanwijzing van de categorieën derden in het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur geschiedt, is het vanzelfsprekend dat ook bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld ten aanzien van welke categorieën derden de mogelijkheid bestaat om verstrekkingen tegen te gaan. Op deze manier kan beter worden ingespeeld op zich wijzigende inzichten over de vraag aan welke door derden verrichte werkzaamheden de kwalificatie kan worden toegekend dat zij van een gewichtig maatschappelijk belang zijn.

Tegelijkertijd kan op een meer flexibele wijze dan in de huidige Wet GBA mogelijk is in de afweging worden betrokken of verstrekkingen aan een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen derde moeten kunnen worden geblokkeerd. Dit betekent dat de rechten van de burger in het wetsvoorstel juist worden versterkt omdat hij in dit wetsvoorstel, anders dan onder de Wet GBA, de mogelijkheid krijgt per categorie derden aan te geven of hij gebruik wenst te maken van zijn recht om zich tegen verstrekking van gegevens aan die derden te verzetten.

Wat betreft de tabel bij de memorie van toelichting die volgens het CBP ten onrechte zou suggereren dat artikel 2.59 van het wetsvoorstel gezien kan worden als een gelijkwaardige vervanger van artikel 102 van de Wet GBA, is er hiervoor al op gewezen dat de concordantietabel slechts een hulpmiddel is. Dankzij deze tabel hoeft niet iedere keer in de artikelsgewijze toelichting een verwijzing ten opzichte van de Wet GBA te worden opgenomen. De tabel mag echter niet gelezen worden als een absolute één op één verwijzing.

Ten slotte wijst het CBP op artikel 3.10 van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de aantekening van de verstrekking beperking als bedoeld in artikel 2.59 wordt meegeleverd bij een verstrekking. Het CBP adviseert artikel 3.10 zodanig aan te passen dat het niet mogelijk is om gegevens in het algemeen te verstrekken met de aantekening dat ze niet verstrekt mogen worden. Het CBP gaat er vanuit dat de wetgever dit hier niet mee bedoeld heeft. Bovendien kan er voor bepaalde overheidsorganen geen verstrekking beperking (geheimhouding) worden gevraagd (bijvoorbeeld: de belastingdienst).

Een aanpassing van artikel 3.10, zoals het CBP adviseert, is niet nodig. Artikel 3.10 beoogt een aantekening die op grond van artikel 2.59 of 2.81, tweede lid, bij een gegeven is opgenomen op de persoonslijst, bij de verstrekking van dat gegeven aan de ontvanger daarvan mee te delen. De aantekening heeft in juridische zin uitsluitend betekenis voor het verstrekkingen regime van dit wetsvoorstel. Voor de ontvanger van het gegeven (overheidsorgaan of derde) is de aantekening alleen een signaal. Dat signaal kan hem helpen om, rekeninghoudend met de op hem betrekking hebbende wet- en regelgeving, zelf een afweging te maken met betrekking tot de geheimhouding van dat gegeven in de eigen registratie. Voor die afweging is de ontvanger zelf verantwoordelijk. Deze mededeling is dus juist ook bedoeld voor een overheidsorganisatie zoals de belastingdienst, waarvoor de verstrekking beperking vanuit de basisregistratie personen niet geldt, maar de informatie wel van belang kan zijn voor de afweging om deze gegevens ook in de eigen administratie geheim te houden.

9.3 Advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bracht op 19 augustus 2010 zijn advies uit over het conceptwetsvoorstel. Actal geeft in het advies aan dat het voorstander is van invoering en gebruik van basisregistraties om zo eenmalige gegevensuitvraag mogelijk te maken en de dienstverlening te verbeteren. Tegen die achtergrond waardeert Actal de stappen die met het wetsvoorstel worden gezet.

Actal schrijft voorts dat over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarbij zijdens het ministerie is aangegeven dat het voorstel geen gevolgen heeft voor de administratieve lasten van burgers die betrekking hebben op de reductie-doelstelling. Het ministerie voorziet wel een besparing van de administratieve lasten voor niet-ingezetenen. De gevolgen van de plaatsonafhanke-

lijke dienstverlening worden door het ministerie toegerekend aan andere voorstellen.

Actal besluit het advies met de mededeling dat het, gegeven de selectiecriteria, heeft besloten het wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets.

9.4 Commentaar van de VNG en de NVVB

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) brachten bij brief van 11 mei 2010 hun gezamenlijke commentaar uit op het aan hen toegezonden conceptwetsvoorstel van 10 maart 2010. In onderstaande reactie worden de in de brief vermelde hoofdpunten behandeld. In vijf bijlagen bij de brief gaan de VNG en de NVVB nog in op tal van specifieke onderwerpen. Gezien de gedetailleerdheid en het technische karakter van die opmerkingen, is daarop in deze toelichting niet ingegaan, maar wel bij brief gereageerd naar de VNG en de NVVB.

9.4.1 Wetsvoorstel in relatie tot de huidige Wet GBA

De VNG en de NVVB merken op dat een aanzienlijk aantal bepalingen uit de huidige Wet GBA terugkeert in de nieuwe wet. De definitie van de begrippen in het wetsvoorstel zijn naar hun mening echter niet altijd even eenduidig (bijvoorbeeld de begrippen «bestuursorgaan» en «overheidsorgaan» zouden door elkaar worden gebruikt). De VNG en de NVVB doen de suggestie om de bepalingen uit de huidige Wet GBA in de nieuwe Wet basisregistratie personen te handhaven ter bevordering van de leesbaarheid van het voorstel en de toepassing van de regels in de uitvoeringspraktijk.

De constatering van de VNG en de NVVB dat een aanzienlijk aantal bepalingen uit de Wet GBA terugkeert in het wetsvoorstel is juist. Daar waar mogelijk zijn de huidige begrippen in het wetsvoorstel gehandhaafd, juist ook met het doel om een goede toepassing van de regels in de uitvoeringspraktijk te bevorderen. Voor bepaalde begrippen is dit echter niet mogelijk gelet op voorgesteld nieuw beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van het briefadres) en gelet op het gemoderniseerde stelsel van bijhouding en verstrekking.

Wat betreft de begrippen «bestuursorgaan» en «overheidsorgaan» is in de toelichting bij artikel 1.1 van het wetsvoorstel aangegeven waarom gekozen is voor vervanging van het huidige begrip «afnemer» (dat in de huidige Wet GBA wordt gedefinieerd als «bestuursorgaan») door het ruimere begrip «overheidsorgaan». Door invoering van het begrip «overheidsorgaan» kunnen ook organen, personen en colleges die in de Awb van het begrip «bestuursorgaan» worden uitgezonderd, zoals de Nationale ombudsman en de rechterlijke macht, op dezelfde wijze als andere overheidsorganen gegevens verstrekt krijgen uit de basisregistratie personen. Gebleken is dat hieraan in de praktijk behoefte bestaat. De omschrijving van het begrip «overheidsorgaan» in het wetsvoorstel sluit overigens aan bij de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer en de Archiefwet 1995.

In de artikelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het verplicht gebruik van authentieke gegevens en op de verplichting tot terugmelding van gegevens die van de verstrekte gegevens afwijken (de artikelen 1.7, 1.8 en 2.34) wordt, net als in de huidige Wet GBA, nog steeds de term «bestuursorgaan» gebruikt. Er is van afgezien om ook in deze bepalingen het nieuwe begrip «overheidsorgaan» te gebruiken, omdat er geen aanleiding is om de daarin opgelegde wettelijke verplichtingen uit te breiden tot de hiervoor genoemde organen, personen en colleges. Het past namelijk, gelet op hun bijzondere plaats in de constitutionele

rechtsorde en hun taken, niet om deze organen, personen en colleges het gebruik van authentieke gegevens uit de basisregistratie en de terugmelding voor te schrijven. Juist vanwege die bijzondere positie zijn deze organen, personen en colleges in de Awb ook niet als bestuursorgaan aangemerkt.

Voorts heeft vanuit het oogpunt van consistentie van wetgeving de combinatie van de begrippen «overheidsorgaan» en «bestuursorgaan» de voorkeur boven de combinatie «overheidsorgaan» en «afnemer». Het begrip «afnemer» wordt immers enkel gebruikt in de Wet GBA en het begrip «bestuursorgaan» is een juridisch aanvaard begrip in alle wetgeving.

Ten slotte is het wetsvoorstel naar aanleiding van het commentaar van de VNG en de NVVB nog eens doorgelopen op consistent gebruik van de begrippen «overheidsorgaan» en «bestuursorgaan». Daarbij zijn geen inconsistenties geconstateerd.

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

In de eerste plaats merken de VNG en de NVVB op dat een adequaat handhavingsinstrumentarium noodzakelijk is. In dat verband noemen zij een rapport uit 2009 van de werkgroep «Handhaving en GBA in de G4-gemeenten», waarin voorstellen worden gedaan om aan deze instrumenten een invulling te geven. De VNG en de NVVB wijzen op het in het wetsvoorstel ontbreken van een expliciete grondslag om iemand te verhuizen indien, al dan niet na onderzoek, het adres onbekend blijkt te zijn. Voor deze situatie doen de VNG en de NVVB het voorstel om in de wet een mogelijkheid te creëren om burgers op te nemen als vertrokken naar een onbekend adres.

De problematiek van burgers die het adres, waarop zij in de GBA zijn ingeschreven, verlaten zonder enige mededeling te doen over hun nieuwe adres in Nederland of hun vertrek naar het buitenland, is genoegzaam bekend. Zij wordt ook wel aangeduid als de zogenaamde VOW-problematiek. VOW is de afkorting die onder het Besluit bevolkingsboekhouding, de voorganger van de Wet GBA, stond voor de mededeling op de persoonskaart van betrokkene dat deze was «vertrokken onbekend waarheen». Het gevolg van deze VOW aantekening was dat de bijhouding van de persoonskaart werd opgeschort en betrokkene geacht werd het land te hebben verlaten. Deze systematiek is onder de werking van de huidige Wet GBA voortgezet. De mogelijkheid dat in dat geval de bijhouding van de persoonslijst kan worden opgeschort, met als reden «emigratie naar een onbekend buitenland», is beschreven in de zogenaamde Handleiding uitvoeringsprocedures. Daarbij is essentieel dat eerst een gedegen onderzoek naar de nieuwe verblijfplaats van de betrokken persoon plaats heeft gevonden, alvorens tot opschorting van de persoonslijst te besluiten. Het aantal personen dat, als percentage van de bevolking, met een vermelding «emigratie naar een onbekend buitenland» in de GBA is geregistreerd, blijkt overigens per gemeente te verschillen. De grote steden kennen over het algemeen een groter percentage dan de kleinere gemeenten. Maar ook tussen de grote steden zijn er, zelfs aanzienlijke, verschillen. Hoewel ongetwijfeld verschillende oorzaken een rol spelen, kan naar verwachting al een vermindering van het aantal opgeschorte persoonslijsten worden bereikt, indien gemeenten onderling besluiten tot een (intensievere) uitwisseling van «best practices», met name wat betreft het onderzoek. De problematiek heeft overigens uitsluitend betrekking op de bijhouding van persoonslijsten van ingezetenen, omdat zij direct verbonden is aan de wettelijke verplichting om binnen Nederland over een adres te beschikken (hetzij een

woonadres, hetzij een briefadres). Deze verplichting geldt niet ten aanzien van niet-ingezetenen.

Nagegaan is welke maatregelen zouden kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van de wet op dit punt. In paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting is hier uitvoerig op ingegaan. De belangrijkste maatregel is dat de mogelijkheid tot opschorting van de bijhouding van de persoonslijst van een ingezetene die spoorloos is verdwenen niet meer in de Handleiding uitvoeringsprocedures, maar expliciet in de wet zelf wordt geregeld (zie artikel 2.22 en de daarbij behorende toelichting).

Het voorstel van de VNG en de NVVB om in het wetsvoorstel een mogelijkheid te creëren om burgers op te nemen als vertrokken naar een onbekend adres is niet overgenomen. Het in de basisregistratie opnemen van een onbekend adres is immers in strijd met de essentie van de bijhouding van een bevolkingsadministratie. Die bijhouding is er namelijk op gericht dat de overheid zijn burgers kent en ook weet te bereiken. Dit impliceert dat een ingezetene in de registratie altijd over een adres moet beschikken, totdat op basis van een gedegen onderzoek is besloten dat de betrokken persoon geacht moet worden uit Nederland te zijn vertrokken. Zolang het onderzoek loopt, wordt bij het adresgegeven op de persoonslijst van de betrokken persoon de aantekening gesteld dat het adres in onderzoek is. Deze aantekening wordt, net als bij de GBA, aan alle overheidsorganen en derden die van de basisregistratie gebruikmaken meegeleverd, zodat deze daar rekening mee kunnen houden. Soms gebeurt dit niet en ondervinden nieuwe bewoners die inmiddels op het adres zijn ingeschreven, daar last van. Om dit te ondervangen zullen overheidsorganen en derden er meer van worden doordrongen dat zij, voor zover sectorale regelgeving niet anders voorschrijft, consequenties moeten verbinden aan het feit dat het adresgegeven in onderzoek is. Dat is ook in het belang van hun eigen bedrijfsvoering. Om daarbij meer ondersteuning te bieden, wordt gewerkt aan een uitbreiding van de aantekening bij een adresgegeven dat in onderzoek is gezet, waardoor aan de ontvangers van dit gegeven kan worden medegedeeld dat uit het onderzoek tot dusver is gebleken dat de betrokken persoon het desbetreffende adres heeft verlaten. Nadat het adresonderzoek is afgerond, zullen zij opnieuw een bericht ontvangen, inhoudende het nieuwe adres van betrokkene in Nederland dan wel de mededeling dat de bijhouding van zijn persoonslijst in de basisregistratie is opgeschort vanwege vertrek uit Nederland.

Als tweede mogelijkheid om de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen noemen de VNG en de NVVB het inzetten van het middel van de bestuurlijke boete tegen burgers die hun verplichtingen niet nakomen. Zij zijn van mening dat de in het rapport van de G-4 gemeenten bepleite uitgebreidere toepassing van het instrument van de bestuurlijke boete niet is terug te vinden in het wetsvoorstel.

Hierover kan worden opgemerkt dat de aangehaalde brief van 26 mei 2009 een reactie bevat op een eerder conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet GBA uit 2007. In het huidige wetsvoorstel is de reikwijdte van de bestuurlijke boete ten opzichte van het conceptwetsvoorstel uit 2007 uitgebreid tot alle gevallen waarbij een burger niet voldoet aan een wettelijke verplichting om op verzoek van het college van burgemeester en wethouders nadere inlichtingen te verschaffen. Voor een verdere uitbreiding zoals voorgesteld in het rapport, een boete op het niet of te laat aangifte doen, is op voorhand geen noodzaak. Door de uitbreiding van de reikwijdte van de bestuurlijke boete tot alle verplichtingen om informatie te verschaffen over een aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging en van vertrek, wijzigingen in de burgerlijke staat en de

nationaliteit (inclusief het overleggen van Nederlandse vertalingen van documenten) en het overlijden van een ingezetene, kan de burger voldoende worden aangespoord om de betreffende aangifte te doen of de anderszins voor bijhouding noodzakelijke informatie te verstrekken. Het komt de aangiftebereidheid van burgers niet ten goede als er een boete wordt opgelegd wanneer deze te laat aangifte hebben gedaan, zeker als het college van burgemeester en wethouders inmiddels de gegevens in de basisregistratie ambtshalve heeft kunnen aanpassen. Ten aanzien van onwelwillende burgers kan nog opgemerkt worden dat een boete opleggen aan een burger die heeft nagelaten aangifte te doen van verblijf en adres, van adreswijziging of van vertrek, ook praktisch onuitvoerbaar is: de burger is veelal niet bereikbaar om de boete op te kunnen leggen of om een opgelegde boete te kunnen innen.

Ten slotte vragen de VNG en de NVVB in het kader van het waarborgen van de kwaliteit van de basisregistratie aandacht voor de problematiek van de registratie van gegevens over vreemdelingen, die niet altijd de beschikking hebben over de benodigde brondocumenten. In dit verband wijzen zij op de problematiek rond de onbekende geboortedatum en de onbekende nationaliteit.

Het conceptwetsvoorstel is naar aanleiding van het commentaar van de VNG en de NVVB gewijzigd in die zin dat in het geval de geboortedatum en de nationaliteit van een vreemdeling niet opgenomen kunnen worden op de huidige wijze – en deze gegevens wel zijn vastgesteld door de IND in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland – de gegevens kunnen worden ontleend aan een mededeling daarover van de IND. Voor een nadere beschrijving wordt met name verwezen naar de toelichting bij artikel 2.17 van het wetsvoorstel.

De VNG en de NVVB vragen in dit kader tevens om te bezien op welke wijze «ongedocumenteerde vreemdelingen» in de basisregistratie geregistreerd kunnen worden. Zij herinneren er aan in dit verband eerder gepleit te hebben voor een nieuw soort akte van de burgerlijke stand: de akte van burgerlijke staat.

Deze nieuwe akte van de burgerlijke stand zou – zoals de VNG en de NVVB ook zelf aangeven – geregeld moeten worden in en op grond van het Burgerlijk Wetboek. Bij de voorbereiding van het voorstel voor een Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand is de introductie van een dergelijke nieuwe akte aan de orde geweest.¹ Daarvan is afgezien, onder meer omdat er geen goede modaliteit voor de bewijskracht van een dergelijke akte gevonden kon worden. Enerzijds is het een akte van de burgerlijke stand met de daaraan verbonden bewijskracht als authentieke akte. Anderzijds zal een akte van burgerlijke staat veelal slechts kunnen worden opgemaakt op basis van gegevens (zoals een eigen verklaring) die maar beperkt kunnen worden geverifieerd. De bewijskracht als authentieke akte is dan minder passend.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om gegevens te ontfemen aan verschillende bronnen, van een akte van de burgerlijke stand tot een eigen verklaring onder eed of belofte. Bij het gegeven wordt aangetekend welke bron is gebruikt. In geval van een eigen verklaring dient deze zoveel mogelijk te worden geverifieerd. Dat kan door raadpleging van andere registraties en met behulp van stukken die de betrokkene overlegt. Als aannemelijk is dat een eigen verklaring omtrent een gegeven onjuist is, wordt het gegeven niet opgenomen. Bij twijfel kan het gegeven in onderzoek worden geplaatst. Het wetsvoorstel biedt op deze manier een flexibel stelsel om gegevens op te nemen, ook in de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 444.

moeilijke gevallen van een «ongedocumenteerde vreemdeling», terwijl ook inzicht wordt verschaft in de status van het opgenomen gegeven.

9.4.2 Invoeringstraject

De VNG en de NVVB verzoeken om een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets op de basisregistratie personen. Zij zijn van mening, dat de uitkomst van deze toets gevolgen kan hebben voor het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is aangeboden

Het verzoek van de VNG en de NVVB om een uitvoeringstoets op de basisregistratie personen is op zich begrijpelijk. Voorkomen moet worden dat gemeenten straks worden geconfronteerd met maatregelen en systemen die in de praktijk niet goed uitvoerbaar blijken te zijn. De onderwerpen die bekeken zouden moeten worden op hun gevolgen voor de uitvoering zijn terug te vinden in de vier thema's die de kern van het wetsvoorstel vormen.

Het eerste thema betreft de technische modernisering van het stelsel. De maatregelen die hiermee samenhangen worden vorm gegeven in het programma modernisering GBA. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2.1 loopt dit programma al geruime tijd en heeft het onder het wettelijke regime van de huidige Wet GBA al de nodige vernieuwingen in de opzet van de basisregistratie opgeleverd. Zo kan worden gewezen op de komst van de centrale verstrekkingenvoorziening GBA-V en op de voorziening waarmee bestuursorganen en derden die op systematische wijze gegevens verstrekt krijgen uit de basisregistratie een terugmelding kunnen doen aan de bijhoudingsgemeente, indien zij beschikken over gegevens betreffende een persoon die afwijken van de ontvangen gegevens. De maatregelen en systemen die in het kader van het programma modernisering GBA zijn en nog worden ontwikkeld zullen, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, onder het wettelijke regime van deze wet komen te vallen.

Mede vanwege de gevolgen van het programma voor de uitvoeringspraktijk van de gemeenten is de VNG medeopdrachtgever van het programma. Voorts zijn zowel de VNG als de NVVB nauw betrokken bij de uitvoering van het programma en de invoering van de nieuwe maatregelen en systemen in de gemeenten. Een aparte uitvoeringstoets op dit onderdeel wordt dan ook niet nodig geacht.

Het tweede thema heeft betrekking op de uitbreiding van de basisregistratie personen met niet-ingezetenen. Het is met name op dit punt dat de VNG en de NVVB in hun brief benadrukken dat een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets van belang is. Met de VNG en de NVVB is overeengekomen op dit onderdeel van de basisregistratie een separate uitvoeringstoets te doen. Deze toets omvat niet alleen de gevolgen van de bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op de registratie van niet-ingezetenen, maar ook de bepalingen daaromtrent die op grond van het wetsvoorstel zijn voorzien in een nog te treffen algemene maatregel van bestuur.

Wat betreft het derde thema, de verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie, is in artikel 4.3 van het wetsvoorstel een nieuw instrumentarium neergelegd, dat de bestaande auditsystematiek van de Wet GBA vervangt. De VNG en de NVVB zijn intensief betrokken geweest bij de opstelling van het kader voor het nieuwe instrumentarium, terwijl de invulling daarvan in nauw overleg met de VNG, de NVVB en individuele vertegenwoordigers van gemeenten tot stand is gekomen. De VNG en de NVVB zijn voorts betrokken bij een pilot in een aantal gemeenten waarin het nieuwe instrumentarium, onder andere op zijn uitvoerbaarheid, wordt getest. Een aparte uitvoeringstoets heeft dan ook geen toegevoegde waarde.

Het vierde en laatste thema heeft betrekking op de verbetering van de dienstverlening en de vermindering van de administratieve lasten, waar de VNG en de NVVB zelf ook om hebben gevraagd. Het wetsvoorstel

maakt plaatsafhankelijke dienstverlening mogelijk en levert daarmee juist een bijdrage aan de uitvoerbaarheid van de regelgeving in de praktijk. Een uitvoeringstoets kan ook op dit punt verder achterwege blijven.

9.4.3 Financiering in relatie tot het stelsel van basisregistraties

De VNG en de NVVB vinden het feit dat het wetsvoorstel uitgaat van budgetfinanciering een positief gegeven, maar merken tevens op dat de wijze van budgetfinanciering van de BRP in lijn moet zijn met eerder gemaakte bestuurlijke afspraken die stelselbreed gelden en dus gelijk moet zijn voor alle basisregistraties in dat stelsel. Daarnaast moet worden voldaan aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Gemeenten moeten volgens de VNG en de NVVB gecompenseerd worden voor de taakuitoefening.

Binnen het stelsel van basisregistraties en via het interdepartementale Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) is de wijze waarop de financiering binnen het stelsel van basisregistraties exact moet worden ingericht onderwerp van nadere studie. De formulering van de bepalingen over de bekostiging van de basisregistratie personen in artikel 1.14 van het wetsvoorstel is echter zodanig gekozen dat zij, met behoud van het uitgangspunt van budgetfinanciering, niet in de weg staat aan nadere uitwerking van een stelselbreed financieringsmodel.

Wat betreft de financiële gevolgen van de wet voor de gemeenten wordt verwezen naar hoofdstuk 8, waar deze op hoofdlijnen in kaart zijn gebracht. Zo is met betrekking tot het programma modernisering GBA tussen Rijk en VNG in 2009 een bestuurlijk akkoord gesloten met inbegrip van een financieel arrangement, waaruit kan worden opgemaakt wat de gevolgen zijn voor de rijksbegroting en voor de gemeenten. Wat betreft de uitbreiding van de basisregistratie personen met niet-ingezetenen is een beperkt aantal gemeenten betrokken bij het in stand houden van inschrijfkoketten voor personen die zich in Nederland aanmelden voor inschrijving als niet-ingezetene. Met de desbetreffende gemeenten worden daarover specifieke afspraken gemaakt door middel van conventanten, waarbij ook een regeling wordt getroffen voor de vergoeding van de door deze gemeenten te verrichten werkzaamheden. Tenslotte is in hoofdstuk 8 opgemerkt dat het nieuwe kwaliteitsinstrumentarium, net als de huidige GBA-audit, door het Rijk wordt bekostigd en dat voor de gemeenten als geheel de financiële gevolgen door de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening evenmin zullen wijzigen.

Voorts merken de VNG en de NVVB op, dat zij te allen tijde geconsulteerd willen worden over de vormgeving van afspraken omtrent het financiële regime. Zij vinden daarom dat de bepalingen in de wet hierover bij algemene maatregel van bestuur, en niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gemaakt dienen te worden.

De VNG en de NVVB zullen, net als dat nu het geval is, te allen tijde in de gelegenheid worden gesteld om zich uit te spreken over de bekostiging van de basisregistratie personen en het aandeel van de gemeenten daarin. Dat in het wetsvoorstel de hoofdzaken van het financiële regime bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de vaststelling en de betaling van de bijdragen (artikel 1.14, tweede en derde lid) doet daar niets aan af. De uitgangspunten van de uitvoering van artikel 1.14 zijn ingevolge artikel 1.15, tweede lid, onder c, immers verplicht onderwerp van overleg tussen de minister van BZK en de representatieve vertegenwoordigers van onder andere de gemeenten.

De VNG en de NVVB zijn aan te merken als deze representatieve vertegenwoordigers en zullen uit dien hoofde betrokken worden bij voorstellen op het terrein van het financiële regime van de BRP.

De VNG en de NVVB schetsen in hun commentaar het financiële regime dat huns inziens vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zou moeten gelden. Dit regime houdt het volgende in:

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 wetwijziging 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.

Voorts merken de VNG en de NVVB 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 zijn die gemeenten moeten maken in beide rollen en hoe deze zich tot elkaar verhouden, voordat de bedragen volgens budgetfinanciering vastgesteld worden. Het voorstel voor financiering zoals beschreven in het conceptwetsvoorstel BRP zoals dat voor commentaar is toegezonden, wijkt volgens de VNG en de NVVB af van het hierboven beschreven regime. Voor de BRP, zowel het ingezetene- als het niet-ingezetenedeel, willen zij één regime. Tot slot zou de door hen geschetste wijze van financiering mogelijk consequenties hebben voor de huidige vastgestelde bedragen aan exploitatiekosten voor uitname uit het gemeentefonds. De VNG en de NVVB vragen om toetsing van de huidige vastgestelde bedragen aan dit financiële regime.

In reactie op dit commentaar van de VNG en de NVVB wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het financiële regime, zoals dat door de VNG en de NVVB in hun brief uiteen is gezet. De exacte uitwerking van dit regime geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarbij zoals hierboven is opgemerkt de VNG en de NVVB als representatieve vertegenwoordigers van de gemeenten zullen zijn betrokken. Voorts wordt er op gewezen, dat de systematiek van de bekostiging van het berichtenverkeer, zoals dat in artikel 1.14 van het wetsvoorstel is vastgelegd, zowel de bijhouding van gegevens in de basisregistratie als de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie omvat en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

9.4.4 Consistentie van de BRP in het stelsel van basisregistraties

De VNG en de NVVB wijzen op de positie van de basisregistratie personen als onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Dit betekent dat in het wetsvoorstel bijvoorbeeld goed tot uitdrukking zou moeten komen dat de basisregistratie personen gebruik maakt van de authentieke gegevens binnen het stelsel. In dit verband noemen de VNG en de NVVB met name de koppeling met de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) en merken zij op dat in het wetsvoorstel nergens een verwijzing wordt gemaakt naar deze basisregistratie, terwijl deze 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. Ten slotte vragen de VNG en de NVVB aandacht voor de doorlevering van gegevens vanuit de basisregistratie personen 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 basisregistratie personen zitten soms restricties zoals geheimhouding. De VNG en de NVVB vragen zich af hoe gewaarborgd is dat ook de laatste gebruiker van gegevens die vanuit de basisregistratie personen via andere basisregistraties enkele malen zijn doorgeleverd, goed op de hoogte is van deze restricties en deze respecteert.

Wat betreft de positie van de basisregistratie personen in het stelsel van basisregistraties wordt er op gewezen dat hier al uitvoerig op is ingegaan bij de aanpassing van de Wet GBA aan de eisen die gelden voor basisregistraties.¹ Voorts wordt in algemene zin voor de stand van zaken omtrent het stelsel van basisregistraties verwezen naar de stukken die daarover naar de Tweede Kamer zijn gezonden.²

Het wetsvoorstel bevat in de wetstekst inderdaad geen verwijzing naar de BAG. De koppeling tussen de BAG en de BRP bestaat hierin, dat indien in de basisregistratie personen een adres (woonadres of briefadres) wordt opgenomen waarvan een omschrijving in de BAG voorhanden is, de adresomschrijving uit de BAG wordt overgenomen in de BRP. Dat wordt niet geregeld in dit wetsvoorstel, maar in artikel 35 van de Wet BAG waarin het verplichte gebruik van authentieke gegevens in de adressenregistratie en de gebouwenregistratie door overheidsorganen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken is voorgeschreven. Artikel 35 van de Wet BAG past in de systematiek die binnen het stelsel van basisregistraties op dit punt wordt gevolgd en die ook is terug te vinden in artikel 1.7 van het voorliggende wetsvoorstel waar het gaat om het verplichte gebruik van authentieke gegevens uit de basisregistratie personen. Die systematiek is ook anderszins in dit wetsvoorstel terug te vinden. In dit verband kan worden gewezen op artikel 2.34 over de verplichting van bestuursorganen tot terugmelding van gegevens die afwijken van gegevens die zij uit de basisregistratie personen verstrekt hebben verkregen. Indien die melding betrekking heeft op een gegeven, dat afkomstig is uit een andere basisregistratie dan de basisregistratie personen (bijvoorbeeld de aanduiding van de straat uit de basisregistratie gebouwen en adressen), en dat gegeven bij of krachtens een andere wet dan dit wetsvoorstel moet worden overgenomen in die basisregistratie (bijvoorbeeld artikel 35 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen), zal die terugmelding ingevolge het vijfde lid door het college van burgemeester en wethouders worden doorgeleid naar degene die verantwoordelijk is voor de verwerking van dit gegeven in die andere registratie. Op deze wijze zijn voldoende relaties gelegd tussen de verschillende basisregistraties en is de doorgeleiding van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties gewaarborgd.

Het stelsel van basisregistraties bevat, anders dan de VNG en de NVVB kennelijk veronderstellen, geen systeem van doorlevering van gegevens tussen de verschillende basisregistraties, waarbij ook in een basisregistratie daaraan verbonden restricties (bijvoorbeeld op de verstrekking van die gegevens aan derden) telkens zouden worden meegeleverd. Zij doelen op het recht van de ingeschrevenen in de basisregistratie personen om op grond van artikel 2.59 en 2.81, tweede lid, van het wetsvoorstel te verzoeken een aantekening te plaatsen omtrent beperking van de verstrekking van gegevens aan derden. Een dergelijke beperking heeft

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 514, nr. 3.

² Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 176 en II 2010/11, 32 500 VII, nr. 5, blz. 21

echter uitsluitend betrekking op de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen en strekt zich niet uit tot verstrekkingen uit andere registraties, ook niet wanneer het gegevens betreft die afkomstig zijn uit de basisregistratie personen. Verstrekkingen uit andere registraties zijn immers onderhevig aan de bepalingen die in de op die registraties betrekking hebbende regelgeving daarover zijn gesteld. Iedere verantwoordelijke voor de verstrekking van gegevens uit een basisregistratie dient conform die regelgeving telkens opnieuw zelf te bepalen in hoeverre verstrekking van gegevens uit zijn registratie kan plaatsvinden. In dit verband wordt voorts verwezen naar hetgeen is opgemerkt aan het slot van paragraaf 9.2.6 naar aanleiding van een opmerking van het CBP met betrekking tot artikel 3.10 van het wetsvoorstel over het meeleveren van de verstrekkingbeperking bij de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen en derden.

9.4.5 Standpunt ten aanzien van beoogde vernieuwingen

De VNG en de NVVB merken op dat het wetsvoorstel en de toelichting aandacht geven aan vier aspecten die de oorzaak zijn van de wijziging van de Wet GBA. In hun reactie gaan zij op deze aspecten nader in om zo een beeld te geven van hun standpunt ten aanzien van deze vernieuwingen.

Modernisering van de GBA

De VNG en de NVVB ondersteunen de invoering van een nieuw stelsel van centrale en gemeentelijke voorzieningen en zijn het er mee eens dat de nadere definitie van deze voorzieningen niet in het wetsvoorstel wordt gegeven, omdat dit in technische zin op verschillende manieren kan worden ingevuld.

Introductie registratie van niet-ingezetenen

De VNG en de NVVB vinden het een goede zaak dat er een wettelijke grondslag komt voor de registratie van niet-ingezetenen. Zij beschouwen deze registratie als een noodzakelijke aanvulling op de bestaande registratie van ingezetenen, uit oogpunt van dienstverlening en uit oogpunt van de kwaliteit van de persoonsgegevens. De VNG en de NVVB stellen voor beslissingen over de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de bijhouding aan de minister van BZK pas vast te leggen in het wetsvoorstel als de uitkomsten van de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets bekend zijn.

Het is verheugend te constateren dat de VNG en de NVVB de registratie van niet-ingezetenen als een goede zaak beschouwen. De vormgeving van de registratie van niet-ingezetenen als onderdeel van de basisregistratie personen wordt al geruime tijd voorbereid. In dat kader zijn de afgelopen tijd afspraken gemaakt over de wijze waarop niet-ingezetenen worden ingeschreven en hun gegevens worden bijgehouden. Ook is uitgebreid overleg gevoerd over de benodigde voorzieningen op personeel, financieel en juridisch gebied. Bij de overleggen hierover zijn de gemeenten, de VNG en de NVVB nauw betrokken. Op de vraag naar een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets is in paragraaf 9.4.2 al ingegaan.

Kwaliteitsbevorderende maatregelen

De VNG en de NVVB merken op dat 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 Kwaliteit¹ is uitgezet. Zij vragen in dit kader nog aandacht voor de gegevensvastlegging, -uitwisselingen en -vergelijking met overzeese

gebiedsdelen, zowel met de basisregistraties in de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, als met de nieuwe openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustasius en Saba in het Caribische deel van Nederland. De VNG en de NVVB missen de wettelijke grondslag in het wetsvoorstel voor deze gegevensvastlegging, -uitwisseling en -vergelijking.

Wat betreft de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling met de overzeese gebiedsdelen wordt verwezen naar het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 3.12. Daarin wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een regeling kan worden getroffen omtrent de verstrekking van algemene en administratieve gegevens aan een verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in een basisregistratie in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in een van de openbare lichamen. Daarmee is een wettelijke grondslag aanwezig voor het uitwisselen van gegevens tussen de basisregistratie personen en de hiervoor genoemde basisregistraties.

Plaatsonafhankelijke dienstverlening

De VNG en de NVVB zijn van oordeel dat de uitbreiding van de mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening, en in samenhang daarmee het verminderen van administratieve lasten, onvoldoende in het wetsvoorstel zijn uitgewerkt. Zij vinden dat de beperking tot plaatsonafhankelijke gegevensverstrekking in het nieuwe stelsel voorbijgaat aan mogelijkheden om ook de bijhouding van gegevens plaatsonafhankelijk in te richten. Zij beperken zich in hun commentaar tot gegevens inzake de burgerlijke staat van personen. Hierbij wordt gedacht aan in de burgerlijke stand vastgelegde rechtsfeiten (bijvoorbeeld een geboorte of een huwelijk) die niet in de bijhoudingsgemeente hebben plaatsgevonden, maar in een andere gemeente. In het decentrale GBA-stelsel ontvangt de bijhoudingsgemeente van de andere gemeente hierover een GBA-bericht. Deze gegevens worden volgens de VNG en de NVVB direct en zonder tussenkomst van de GBA-ambtenaar verwerkt in de GBA van de bijhoudingsgemeente. In de basisregistratie personen heeft de gedecentraliseerde opzet plaatsgemaakt voor een centrale voorziening voor gegevensopslag. Dat maakt het volgens de VNG en de NVVB 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 relevante gegevens vanuit de akte verwerkt in de basisregistratie. Een vorm van plaatsonafhankelijke bijhouding dus. De bijhoudingsgemeente ontvangt wel een bijhoudingsmelding van de mutatie. 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.

Burgerlijke staatgegevens die ontstaan zijn in het buitenland en aange-
toond worden met

buitenlandse documenten moeten worden opgenomen door de bijhoudingsgemeente, die ook beslist over de erkenning van deze rechtsfeiten. De VNG en de NVVB zijn van mening dat beslissingen hierover, waarbij twee partijen betrokken zijn die in verschillende gemeenten wonen, moeten worden genomen door één van de twee betreffende gemeenten, die vervolgens ook zorg draagt voor de verwerking daarvan in de basisregistratie. 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.

Het voorstel van de VNG en de NVVB om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te openen tot het plaatsonafhankelijk bijhouden van gegevens in de basisregistratie personen, is niet in het wetsvoorstel

verwerkt. De VNG en de NVVB maken terecht melding van het feit dat (het college van burgemeester en wethouders van) de bijhoudingsgemeente verantwoordelijk is voor de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens over zijn ingezetenen. De bijhouding van de gegevens over een ingezetene dient een verantwoordelijkheid te zijn van het bestuursorgaan dat het dichtst bij de burger staat. Daar gaat het wetsvoorstel ook van uit. De voorstellen van de VNG en de NVVB met betrekking tot plaatsonafhankelijke bijhouding hebben echter tot gevolg, dat op die verantwoordelijkheid inbreuk wordt gemaakt. Als de voorstellen worden gevolgd zullen namelijk gegevens over een ingezetene rechtstreeks in de basisregistratie worden opgenomen of gewijzigd door een ander college van burgemeester en wethouders dan het college dat verantwoordelijk is voor de bijhouding van die gegevens. De VNG en de NVVB bevestigen deze consequentie ook doordat zij in hun brief in dit verband zelf spreken over het wegnemen van de bijhoudingsgemeente als schakel in de bijhouding. In het huidige stelsel van de GBA heeft een college van burgemeester en wethouders te allen tijde de mogelijkheid om een bericht of mededeling van een andere autoriteit met gegevens die van belang zijn voor de bijhouding, aan een nader onderzoek te onderwerpen alvorens de daarin vervatte informatie over te nemen. Door de rechtstreekse mutatie van gegevens in de basisregistratie heeft het verantwoordelijke college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente op dat moment geen invloed meer op die gegevens. Het krijgt slechts achteraf een melding van de mutatie. De nieuwe gegevens worden echter wel al verstrekt aan overheidsorganen en derden. Deze gang van zaken is ongewenst, omdat daarmee onvoldoende invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders en de verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking in de basisregistratie personen als gevolg daarvan diffuus wordt. Onduidelijk wordt wie de burger straks ter verantwoording kan roepen indien er ten aanzien van hem onjuiste gegevens zijn opgenomen en verstrekt, de autoriteit van wie de gegevens afkomstig zijn of het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar betrokkene als ingezetene is ingeschreven.

Het is uit een oogpunt van transparantie van de gegevensverwerking en daarmee voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van belang dat de verantwoordelijkheden voor de gegevensverwerking helder zijn belegd, zodat de burger weet waar en door wie gegevens over hem worden verwerkt en wie hij daar op kan aanspreken. Dit geldt ook voor de technische uitwerking van het systeem van de basisregistratie personen. Het feit dat de bijhouding van gegevens straks in technische zin zal plaatsvinden in een centrale voorziening voor gegevensopslag kan daarin, anders dan de VNG en de NVVB kennelijk veronderstellen, geen verandering brengen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar een persoon als ingezetene is ingeschreven blijft immers bij uitsluiting verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens op diens persoonslijst. Dit geldt ook indien op een persoonslijst gegevens zijn opgenomen over andere personen die in relatie staan tot de ingezetene (zoals ouders, kinderen of partner). Het kan, zeker wanneer deze personen niet in dezelfde gemeente zijn ingeschreven, voorkomen dat op hun persoonslijsten verschillende gegevens zijn vermeld over een zelfde persoon, relatie of rechtsfeit. Hier kunnen geldige redenen voor zijn. Indien die er echter niet zijn en er dus sprake is van inconsistenties zullen, indien de gerelateerde personen in verschillende gemeenten zijn ingeschreven, de betrokken colleges van burgemeester en wethouders elkaar moeten zien te vinden om te bepalen welk gegeven opgenomen moet worden. Dit proces kan in een centrale voorziening voor gegevensopslag technisch beter worden ondersteund dan in een decentraal systeem, zeker als in de opzet daarvan rekening wordt gehouden met het

bestaan van relaties tussen geregistreerde personen. Het systeem kan de vastlegging van een gegeven over een persoon echter niet afdwingen. Ieder college van burgemeester en wethouders blijft immers volledig verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over de ingezetene van zijn gemeente.

9.5 Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft vijf reacties opgeleverd. Op twee punten is mede naar aanleiding van die reacties een wijziging aangebracht. Dit betreft in de eerste plaats de registratie van de datum van adreswijziging in de basisregistratie personen. In artikel 2.20 van het wetsvoorstel is nu bepaald dat indien tijdig aangifte is gedaan van de adreswijziging, de in de aangifte vermelde datum van adreswijziging (en dus niet de datum van de aangifte, zoals voorheen) in de basisregistratie wordt opgenomen. Uit artikel 2.39 volgt dat er sprake is van een tijdige aangifte, indien deze niet eerder dan vier weken vóór de beoogde adreswijziging en niet later dan de vijfde dag na de adreswijziging heeft plaatsgevonden. Op deze wijze wordt in de registratie van de adreswijziging een betere aansluiting op de werkelijke verhuisdatum bereikt. De tweede wijziging is een toelichting ten aanzien van het begrip «wonen» in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1.

II. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

§ 1. Algemeen

Artikel 1.1

In dit artikel wordt een omschrijving gegeven van de belangrijkste begrippen in het wetsvoorstel. Voor zover nodig worden enkele begrippen hieronder toegelicht.

De basisregistratie

Onder de basisregistratie wordt de basisregistratie personen verstaan. Er is sprake van één basisregistratie personen, en niet langer van afzonderlijke basisadministraties per gemeente, zoals in de Wet GBA. In de basisregistratie is iedere gemeente verantwoordelijk voor de bijhouding van de persoonsgegevens over de eigen ingezetenen.¹

De ingeschrevene en de ingezetene

Ingeschrevene is een ieder ten aanzien van wie een persoonslijst in de basisregistratie is opgenomen. Het gaat daarbij om ingezetenen en om niet-ingezetenen.

Ingezetenen zijn ingeschrevenen met een adres in Nederland, die niet zijn overleden noch zijn geëmigreerd.

Niet-ingezetenen zijn alle andere personen. Een ingeschrevene die niet-ingezetene is, kan ingezetene zijn geweest, maar inmiddels zijn overleden of geëmigreerd. Het kan ook een persoon zijn waarbij inschrijving heeft plaatsgevonden overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 2, van de wet.

De bijhoudingsgemeente

Het begrip «gemeente van inschrijving» uit de Wet GBA is in dit wetsvoorstel vervangen door een nieuw begrip «bijhoudingsgemeente». Dit is – anders dan in de Wet GBA – niet in alle gevallen de gemeente waar de betrokkene in de basisregistratie is ingeschreven, maar duidt de gemeente aan die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de

¹ De gemeente is bovendien verantwoordelijk voor de bijhouding van de persoonsgegevens van ingeschrevenen die op het moment van hun overlijden ingezetene van de gemeente waren. In bijzondere gevallen kan de gemeente ook nog verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de gegevens van ingezetenen die vanuit de gemeente vertrokken zijn uit Nederland. Zie de toelichting bij de artikelen 1.4 en 2.1.

betreffende persoonslijst. Doordat er sprake is van één basisregistratie, hoeft bij een verhuizing naar een andere gemeente een betrokkene immers niet te worden uitgeschreven en weer ingeschreven, maar wijzigt alleen de gemeente die verantwoordelijk is voor de bijhouding. Omdat het niet altijd een gemeente is, die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de persoonslijst, is er niet altijd een bijhoudingsgemeente. Voor zover het niet-ingezetenen betreft die zijn of worden ingeschreven in de basisregistratie, is de minister van BZK verantwoordelijk voor de bijhouding, overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 2, van de wet. Zie ook de toelichting bij artikel 1.4.

Een beëdigde vertaler

Sinds 2007 is er een Wet beëdigde tolken en vertalers, waarin de wet van 6 mei 1878, houdende bepalingen omtrent de beëdigde vertalers, is opgegaan. In die nieuwe wet worden regels gesteld inzake de beëdiging van tolken en vertalers en de kwaliteit en integriteit van beëdigde tolken en vertalers. Een beëdigde vertaler in die wet is iemand die als zodanig is ingeschreven in het register en om in dat register ingeschreven te kunnen worden, moet een vertaler aan bepaalde kwaliteits- en integriteitseisen voldoen. Aangezien de kwaliteit van eventueel in het Nederlands te vertalen geschriften die noodzakelijk zijn voor de bijhouding van de basisregistratie hoog moet zijn, is het wenselijk om in dit wetsvoorstel voor het begrip «beëdigde vertaler», dat overigens zonder begripsbepaling reeds in de Wet GBA voorkwam, naar de Wet beëdigde tolken en vertalers te verwijzen.

Het woonadres

Onder het begrip woonadres worden begrepen het adres waar de betrokkene woont (onder 1°), of bij het ontbreken van zo'n adres de plaats waar de betrokkene werkelijk verblijf houdt (onder 2°). Met dit onderscheid wordt aangesloten bij artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waar de vergelijkbare begrippen woonstede en plaats van werkelijk verblijf worden gebruikt ter aanduiding van de woonplaats van een natuurlijk persoon.

Het adres waar een betrokkene woont, omvat mede het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig met een vaste stand- of ligplaats bevindt. Of er sprake is van «wonen» als bedoeld in onderdeel 1° zal moeten blijken uit een geheel van waarneembare omstandigheden.¹ De plaats waar betrokkene 's nachts pleegt te slapen zal hierbij een grote betekenis kunnen hebben. In het geval dat een persoon op meerdere adressen woont, is gekozen voor het nachtrustcriterium ter bepaling van het woonadres omdat op deze wijze wordt bereikt dat als woonadres de plaats wordt opgenomen waar de betrokkene het meest bereikbaar is. Voor die gevallen waarin iemand niet op een of meerdere adressen woont, is in onderdeel 2° ook het nachtrustcriterium relevant om het woonadres te bepalen. De periode die daarbij in beschouwing wordt genomen en de verwachte malen van overnachting verschillen daarbij overigens van die in onderdeel 1°.

Het briefadres

Het briefadres is een adres waar voor een betrokkene bestemde geschriften in ontvangst worden genomen.

Het adres

Het adres is in principe het woonadres. Slechts indien een woonadres ontbreekt, wordt een briefadres opgenomen. Uitzondering hierop vormen de in de artikelen 2.40 en 2.41 geboden mogelijkheden om een briefadres te kiezen.

¹ Zie Asser-De Boer, Personen- en familierecht (2006), blz. 62.

Het burgerservicenummer

Met ingang van november 2007 is het burgerservicenummer ingevoerd als persoonsnummer voor de hele overheid.¹ Door de invoering van het burgerservicenummer zal uiteindelijk het zogenaamde administratienummer, dat nu in de gemeentelijke basisadministratie wordt gebruikt en een van de algemene gegevens is op een persoonslijst, niet meer nodig zijn en worden afgeschaft. In verband met de goede werking van het stelsel zal echter het administratienummer nog enige tijd in de basisregistratie opgenomen moeten blijven. Artikel 4.9 bevat overgangsbepalingen die het gebruik van het administratienummer regelen.

Een overheidsorgaan

Voorgesteld wordt om het begrip afnemer te vervangen door het begrip overheidsorgaan. Onder het begrip afnemer wordt in de Wet GBA verstaan: een bestuursorgaan. Dat begrip is in de Awb op dezelfde wijze omschreven als het begrip overheidsorgaan in dit wetsvoorstel. Echter, op grond van artikel 1:1, tweede lid, van de Awb worden bepaalde organen, personen en colleges, zoals de Nationale ombudsman en de Algemene rekenkamer, niet als bestuursorgaan aangemerkt. Door het gebruik van het begrip overheidsorgaan wordt de reikwijdte van de omschrijving verruimd, doordat de in de Awb niet als bestuursorgaan aangemerkte organen, personen en colleges wel onder het begrip overheidsorgaan vallen. De omschrijving van het begrip overheidsorgaan sluit overigens ook aan bij de omschrijving in de Wabb en de Archiefwet 1995. Met overheidsorganen wordt bedoeld op overheidsorganen van het Europese deel van Nederland. Immers alleen als dat expliciet is bepaald, is een wet (niet zijnde een rijkswet) ook van toepassing op het Caribische deel van Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Het wetsvoorstel kent een dergelijke bepaling niet.

De verruiming van de reikwijdte wordt voorgesteld omdat ook organen als de Nationale ombudsman op dezelfde wijze als andere overheidsorganen gegevens verstrekken zouden moeten kunnen krijgen uit de basisregistratie.

Overigens worden in de artikelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het verplicht gebruik van authentieke gegevens en op de «terugmelding» (de artikelen 1.7, 1.8 en 2.34) regels gesteld met betrekking tot *bestuursorganen*, net als in de huidige Wet GBA. In deze artikelen wordt niet het nieuwe begrip overheidsorgaan gebruikt, aangezien er geen aanleiding is om de in de bedoelde artikelen opgelegde verplichtingen uit te breiden tot de in de Awb niet als bestuursorgaan aangemerkte organen, personen en colleges. Het past namelijk, gelet op hun bijzondere plaats in de constitutionele rechtsorde en hun taken niet bij deze organen, personen en colleges om aan hen verplicht gebruik van de authentieke gegevens van de basisregistratie voor te schrijven. Om vergelijkbare redenen worden deze organen, personen en colleges in de Awb niet als bestuursorgaan aangemerkt.

Artikel 1.2

Dit artikel bepaalt dat er een basisregistratie personen is. In de basisregistratie zijn persoonsgegevens opgenomen over de ingezetenen van Nederland en over niet-ingezetenen voor zover dit wetsvoorstel daarin voorziet. Niet-ingezetenen waren al opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie voor zover het betreft geëmigreerden en overledenen die ooit ingezetene waren.

¹ Zie de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Artikel 1.3

Voor een toelichting op de doelstelling van de basisregistratie wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikelen 1.4 en 1.5

In deze artikelen worden de verantwoordelijkheden geregeld ten aanzien van het bijhouden van persoonsgegevens in de basisregistratie (artikel 1.4) en de verstrekking van gegevens uit die registratie (artikel 1.5). Globaal gesproken is (het college van burgemeester en wethouders van) de gemeente verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over ingezetenen en is de minister verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen die zijn of worden ingeschreven. Bij deze globale verdeling passen enkele opmerkingen. Voor zover er sprake is van het bijhouden van gegevens van personen die op het moment van hun overlijden ingezetene waren, blijft dit gebeuren door de desbetreffende gemeente. Dit terwijl een overledene geen ingezetene meer is. Ook in enkele andere bijzondere gevallen blijft de gemeente zorg dragen voor bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen. Zie hierover de toelichting bij artikel 2.1. De verantwoordelijkheden zijn beschreven door verwijzing naar respectievelijk afdeling 1 en afdeling 2 van hoofdstuk 2, waarin de precieze verdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en de minister is terug te vinden.

De verantwoordelijkheid voor de gegevensverstrekking berust bij de minister voor zover het betreft de verstrekkingen die hij doet bij of krachtens hoofdstuk 3 en bij de colleges van burgemeester en wethouders voor de verstrekkingen die zij doen bij of krachtens hoofdstuk 3. Voor de minister zijn dat in ieder geval de systematische gegevensverstrekkingen van paragraaf 3.1.1. en voor de colleges van burgemeester en wethouders de verstrekkingen zoals geregeld in de paragrafen 3.1.2. en 3.1.3. Voor de verstrekkingen op grond van de artikelen 3.12 en 3.13 (verstrekking aan een verantwoordelijke voor de bevolkingsboekhouding in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba en verstrekking van gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden) zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald wie de betreffende gegevens verstrekt.

§ 2. Verplicht gebruik

Artikelen 1.6 en 1.7

Deze artikelen betreffen het verplichte gebruik van authentieke gegevens door bestuursorganen (zie voor het gebruik van het begrip bestuursorgaan de toelichting bij artikel 1.1). Op grond van artikel 1.6 wordt vastgesteld welke algemene gegevens in de basisregistratie authentieke gegevens zijn. Bestuursorganen zijn op grond van artikel 1.7, eerste lid, verplicht deze gegevens te gebruiken, tenzij sprake is van een in het tweede lid van dat artikel genoemde uitzondering. Een bestuursorgaan voldoet met het gebruik van deze gegevens in het algemeen aan het beginsel van zorgvuldige voorbereiding, zoals neergelegd in artikel 3:2 van de Awb.¹

¹ Artikel 3:2 Awb heeft betrekking op het zorgvuldig voorbereiden van besluiten. Als gevolg van de schakelbepaling in artikel 3:1, tweede lid, Awb, is artikel 3:2 van overeenkomstige toepassing op andere handelingen dan besluiten, voor zover de aard van de handeling zich daartegen niet verzet.

Er zijn in het tweede lid van artikel 1.7 verschillende uitzonderingen opgenomen op de verplichting om authentieke gegevens uit de basisregistratie te gebruiken. De eerste uitzondering, het geval dat bij een gegeven een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 2.26, betekent dat het gegeven onjuist is, dat het gegeven over de burgerlijke staat in strijd is met de Nederlandse openbare orde, dat naar die onjuistheid of

strijdigheid onderzoek wordt gedaan of dat het gegeven (mogelijk) niet actueel is ten gevolge van de opschorting van de bijhouding van de persoonslijst ingevolge artikel 2.1, tweede lid.

De tweede uitzondering betreft de situatie dat het bestuursorgaan informatie heeft op grond waarvan gerede twijfel ontstaat over de juistheid van een authentiek gegeven. In zo'n geval is het bestuursorgaan niet verplicht het gegeven te gebruiken, mits er een mededeling wordt gedaan overeenkomstig artikel 2.34, eerste lid (de terugmelding).

De derde uitzondering heeft betrekking op de situatie dat uit een wettelijk voorschrift voortvloeit dat andere gegevens moeten worden gebruikt. Op grond van zwaarwegende argumenten kan bij wettelijk voorschrift een specifieke voorziening voor een afwijking van het verplicht gebruik van de authentieke gegevens worden getroffen.

De vierde uitzondering betreft gevallen waarin een goede taakvervulling van een bestuursorgaan belet een authentiek gegeven te gebruiken. Het gaat in de eerste plaats om gevallen waarin de aard van de handeling zich tegen het verplicht gebruik van authentieke gegevens uit de basisregistratie verzet. Genoemd kan worden de situatie waarin nadere gegevens van de ingeschrevene zelf of uit andere bronnen nodig zijn voor een deugdelijke identiteitsvaststelling (artikel 1.8). Ook in het kader van fraudebestrijding en fraudepreventie kan het naar de aard van de taak zeer wel nodig zijn dat het bestuursorgaan andere bronnen dan de basisregistratie, waaronder de ingeschrevene zelf of de bronnen van de basisregistratie, raadpleegt en gebruikt. Ook in gevallen van spoed kan een goede taakvervulling ertoe nopen andere dan authentieke gegevens te gebruiken, bijvoorbeeld bij een (dreigende) calamiteit.

Het is aan het bestuursorgaan om te bezien of zich een van de uitzonderingen voordoet. Immers, overeenkomstig artikel 3:2 Awb dient het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten te vergaren bij de voorbereiding van een besluit. Zo kan de betrokken burger aannemelijk maken dat een gegeven over hem in de basisregistratie onjuist is. Het is ook mogelijk dat het bestuursorgaan op grond van eigen bekendheid met de feiten, twijfelt aan de juistheid van een gegeven in de basisregistratie. Twijfel aan de juistheid zal leiden tot een terugmelding aan de basisregistratie overeenkomstig artikel 2.34. Er is dan sprake van de tweede uitzondering. In dat geval is er geen verplichting om van het gegeven in de basisregistratie gebruik te maken. Het bestuursorgaan zal zich vervolgens een eigen oordeel moeten vormen over de bij de uitvoering van zijn taak te hanteren gegevens.

Artikel 1.8

Het verplichte gebruik van authentieke gegevens brengt mee dat bestuursorganen deze gegevens ontlenen aan de basisregistratie en niet meer zelf bij de burger opvragen, wat bijdraagt aan de vermindering van administratieve lasten voor burgers. Beoogd wordt dat niet nodeloos gegevens worden gevraagd aan burgers, door hen het recht te geven de verstrekking van authentieke gegevens te weigeren.

De ingeschrevene kan een verzoek om mededeling van een dergelijk gegeven echter niet weigeren, als het bestuursorgaan van oordeel is dat dit gegeven noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit van de betrokkene. Noodzakelijk zijn al die gegevens die nodig zijn om vast te stellen wie iemand is; welke gegevens dat zijn, kan per situatie verschillen. Ook als een van de uitzonderingen van artikel 1.7, tweede lid, van toepassing is, kan de burger niet op grond van het onderhavige artikel weigeren om mededeling te doen.

Dit artikel doet overigens geen afbreuk aan de noodzakelijke medewerking van ingeschrevenen in het kader van de bijhouding van de basisregistratie uit hoofde van de wet.

§ 3. Inrichting, werking en beveiliging

Artikel 1.9

De basisregistratie bestaat uit centrale en decentrale voorzieningen. De bijhouding van de gegevens geschiedt door de gemeenten en de minister van BZK. Dit betekent voor de bijhouding door gemeenten dat vanuit de gemeentelijke voorziening gegevens worden doorgegeven aan de centrale voorzieningen. Vanuit die centrale voorzieningen vinden onder andere de systematische gegevensverstrekkingen (artikelen 3.2 en 3.3) plaats. De centrale voorzieningen hebben ook een rol bij het ondersteunen van terugmeldingen als bedoeld in artikel 2.34.

De colleges van burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het goed functioneren van de gemeentelijke voorziening. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de centrale voorzieningen en voor het stelsel van berichtuitwisseling.

Artikelen 1.10 en 1.11

Voor de toelichting op de in artikel 1.10, eerste lid, genoemde technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisregistratie en de uitwisseling van berichten wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie. De voorschriften hieromtrent worden vastgelegd in en op grond van het Besluit basisregistratie personen. Daarbij zullen ook eisen worden vastgelegd die een bewerker in acht moet nemen als hij in opdracht van het college van burgemeester en wethouders werkzaamheden verricht (artikel 1.10, tweede lid).

De minister, colleges van burgemeester en wethouders, andere overheidsorganen en derden dragen op grond van artikel 1.11 er zorg voor dat het deel waar zij verantwoordelijk voor zijn, functioneert overeenkomstig de voorschriften van artikel 1.10. Daaruit volgt ook dat het college van burgemeester en wethouders er verantwoordelijk voor is dat een bewerker die voor het college werkzaamheden verricht, handelt in overeenstemming met de in artikel 1.10, tweede lid, bedoelde eisen.

¹ Zie het voorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), Kamerstukken 32 389. De met dat wetsvoorstel beoogde herijking van het interbestuurlijk toezicht wordt ook wel aangeduid als de «Oosting-plannen», verwijzend naar naam van de voorzitter van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen. Dit wetsvoorstel is geformuleerd alsof deze plannen al zijn verwezenlijkt.

² Hoofdstuk 1 van het onderhavige wetsvoorstel wordt (in de aanpassingswet die in verband met het wetsvoorstel zal worden gemaakt) geplaatst op de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, die in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht aan de Gemeentewet wordt toegevoegd en die een de lijst bevat met wettelijke voorschriften waarbij de bevoegdheden in het kader van de indeplaatsstelling worden uitgeoefend door de minister wie het aangaat – in dit geval de minister van BZK – en niet door de provincie.

Anders dan de huidige Wet GBA bevat dit wetsvoorstel geen specifieke bepalingen inzake het toezicht op de uitvoering door de gemeenten van de in artikel 1.10 bedoelde regels. Voor zover in dat verband instrumenten moeten worden ingezet, zal gebruik gemaakt worden van de (gerevitaliseerde) generieke instrumenten uit de Gemeentewet.¹ Dit toezicht wordt uitgeoefend door de minister van BZK.² Zie ook de toelichting bij artikel 4.1.

Artikel 1.12

Overheidsorganen en derden aan wie systematisch gegevens worden verstrekt, zijn verplicht mee te werken aan een onderzoek dat er op is gericht om vast te stellen of de onder hun verantwoordelijkheid vallende systemen voldoen aan de voorschriften van artikel 1.10 (eerste, derde en vierde lid).

Provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen zijn uitgezonderd van deze verplichting (tweede lid). Het wetsvoorstel kent geen specifieke bepalingen inzake het toezicht op de

uitvoering van de in artikel 1.10 bedoelde regels door provincies of gemeenten. Voor zover in dat verband instrumenten moeten worden ingezet, zal gebruik gemaakt worden van de (gerevitaliseerde) generieke instrumenten uit de Provinciewet en de Gemeentewet. Zie ook de toelichting bij de artikelen 1.11 en 4.1.

Artikel 1.13

De Wbp kent regels voor aansprakelijkheid en rechterlijke voorzieningen, die een aanvulling zijn op de algemene regels zoals die met name in het Burgerlijk Wetboek zijn vastgelegd (de artikelen 49 en 50 Wbp). Zo kan een benadeelde ook een beroep doen op vergoeding van schade die niet in vermogensschade bestaat (vergoeding van immateriële schade). Dit artikel bepaalt dat deze aanvullende regels ook van toepassing zijn als er gehandeld wordt in strijd met de bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel gegeven voorschriften. De Wet GBA kent nu eenzelfde bepaling.

§ 4. Kosten in verband met de uitvoering van deze wet

Artikel 1.14

De bijdrage in de kosten, bedoeld in dit artikel, is een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van artikel 4:85 van de Awb. Titel 4.4 van de Awb is dus van toepassing. De categorieën van kosten, de grondslagen van de bijdragen en nadere regels omtrent de vaststelling en de betaling van de bijdragen worden bij respectievelijk bij of krachtens amvb (nader) geregeld. De uiteindelijke verplichting tot betaling van de bijdragen geschiedt op dit moment bij beschikking, wat in lijn is met artikel 4:86 van de Awb. Mocht in de toekomst de behoefte bestaan aan betaling van de bijdrage zonder vaststelling bij beschikking, dan geeft artikel 4:88, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 1.14 van het wetsvoorstel daartoe de mogelijkheid.

Overigens komt de bijdrage, indien een van deze betrokkenen geen rechtspersoonlijkheid bezit, uiteraard ten laste van de rechtspersoon waartoe de betrokkene behoort.

Voor een verdere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze memorie.

§ 5. Overleg

Artikel 1.15

Dit artikel betreft het periodiek overleg met gemeenten, aangewezen bestuursorganen en overheidsorganen en derden aan wie op grond van artikel 3.2, 3.3 of 3.13 gegevens uit de basisregistratie worden verstrekt. Gekozen is voor een algemene regeling van het overlegstelsel in dit wetsvoorstel, om daarmee het belang van dat overleg voor de basisregistratie tot uitdrukking te brengen. Voor de aan het beheer van de basisregistratie verbonden werkzaamheden is een bijzondere kennis en kundigheid vereist. De deskundigheid en bekendheid met het dagelijkse gebruik van de basisregistratie, die bij gemeenten, aangewezen bestuursorganen en overheidsorganen en derden die gegevens gebruiken aanwezig zijn, dienen zoveel mogelijk ten behoeve van dat stelsel te worden benut. Dit zal de kwaliteit van het stelsel en daarmee van de gegevens in de basisregistratie ten goede komen. Geregeld overleg met een vertegenwoordiging van colleges van burgemeester en wethouders, aangewezen bestuursorganen en gebruikers heeft dan ook tot doel de uitvoerbaarheid, de haalbaarheid en de financiële consequenties van voorgenomen beleid te vernemen. Dit is naast het genoemde belang van

een goed functionerende basisregistratie ook relevant met het oog op een breed draagvlak bij gemeenten, aangewezen bestuursorganen en gebruikers. Ten slotte biedt het overleg de gelegenheid om kennis te nemen van ontwikkelingen bij gemeenten, aangewezen bestuursorganen en gebruikers die van invloed kunnen zijn op de basisregistratie.

Het is niet mogelijk om met alle gemeenten, overheidsorganen en derden overleg te voeren. Het aantal is daarvoor te groot. Daarom is in het eerste lid vastgelegd dat met een vertegenwoordiging van hen zal worden gesproken. Van belang daarbij is uiteraard dat de vertegenwoordiging van de betrokken groepen representatief is. Dat betekent dat de vertegenwoordigers evenwichtig verdeeld dienen te zijn over de categorieën van gebruikers, bedoeld in dit artikel. Daarnaast houdt de representativiteit in dat de vertegenwoordigers een juiste afspiegeling dienen te vormen van de gebruikers van de basisregistratie binnen de categorie die zij vertegenwoordigen.

In principe lenen alle onderwerpen met betrekking tot de basisregistratie zich voor bespreking. Meer specifiek bepaalt het tweede lid over welke onderwerpen in ieder geval overleg wordt gepleegd. Een van die onderwerpen betreft wijzigingen in het bepaalde bij of krachtens de wet. Dit betekent dat gesproken wordt over voornemens tot wijziging van de wet, het besluit en de daaronder liggende ministeriële regelingen (waaronder begrepen de daarin op te nemen regels met betrekking tot de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging van de basisregistratie). Daarnaast wordt in ieder geval gesproken over de uitgangspunten van het uitvoeren van artikel 1.14, bijvoorbeeld het vaststellen van de krachtens artikel 1.14 te verstrekken bijdragen en de uitwerking die wordt gegeven aan de budgetfinanciering.

De nadere vormgeving van het overleg kan in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Zo nodig kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de periodiciteit van het overleg, het maximum aantal vertegenwoordigers en het secretariaat van het overleg.

Hoofdstuk 2. De bijhouding van de basisregistratie

Het belangrijkste verschil met de Wet GBA is de onderverdeling van het hoofdstuk over twee afdelingen: een afdeling over ingezetenen en een afdeling over niet-ingezetenen. Dit hangt samen met de uitbreiding van de basisregistratie met persoonsgegevens over niet-ingezetenen. Zie hierover paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Afdeling 1. Ingezetenen

Afdeling 1 van dit hoofdstuk is voor het grootste deel gelijk aan hoofdstuk 2 van de Wet GBA. De belangrijkste wijziging in dit hoofdstuk ten opzichte van de Wet GBA betreft de bepalingen over in- en uitschrijving. De huidige Wet GBA bevat bepalingen over in- en uitschrijving in verband met verhuizing van de betrokkene van de ene naar de andere gemeente in Nederland. Een dergelijke adreswijziging wordt in de nieuwe basisregistratie niet meer gezien als een uitschrijving (uit de basisadministratie van de oude gemeente) en inschrijving (in de basisadministratie van de nieuwe gemeente). De betrokkene blijft ingeschreven in de basisregistratie, maar de verantwoordelijkheid voor de bijhouding van de betrokken persoonslijst verschuift naar de gemeente waar de betrokkene zich heeft gevestigd. De constatering dat de betrokkene zich heeft gevestigd in een andere gemeente wordt gedaan door het college van burgemeester en wethouders van die gemeente.

§ 1. Algemeen

Artikel 2.1

De bijhouding van de basisregistratie met betrekking tot ingezetenen ligt in de handen van (het college van burgemeester en wethouders van) de gemeente (artikel 1.4, eerste lid). De bijhouding geschiedt met inachtneming van deze afdeling (eerste lid).

Als een persoon die als ingezetene in de basisregistratie is opgenomen, komt te overlijden, wordt de betrokkene niet meer als ingezetene geregistreerd. Eventuele wijzigingen in de gegevens over de betrokkene zullen feiten betreffen die zich hebben voorgedaan vóór het overlijden. Er kan sprake zijn van een huwelijk dat niet was vastgelegd. Of de constatering van een eerder bij het vastleggen van de gegevens gemaakte fout. Deze gegevens worden opgenomen op grond van deze afdeling, door de gemeente waar de betrokkene laatstelijk woonde (derde lid, onderdeel a, en artikel 1.4, eerste lid).

In het geval dat een ingezetene emigreert, wordt hij eveneens van ingezetene niet-ingezetene. De verantwoordelijkheid voor de bijhouding verschuift in beginsel van de gemeente naar de minister van BZK. Er worden geen gegevens meer bijgehouden krachtens deze afdeling (tweede lid). Echter voor zover blijkt dat er zich vóór de emigratie feiten hebben voorgedaan die tot bijhouding nopen, worden deze gegevens toch opgenomen op grond van deze afdeling (derde lid, onderdeel a). Zie ook de toelichting bij (overgangs)artikel 4.11.

Tot slot kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat gegevens krachtens deze afdeling worden opgenomen (derde lid, onderdeel b). Daarmee is het bijvoorbeeld mogelijk om in bijzondere gevallen gegevens van niet-ingezetenen bij te houden die buiten de gegevensset van artikel 2.69 vallen. Een voorbeeld hiervan is de mededeling van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel dat de ingeschrevene geen rechtsgeldige verblijfstitel (meer) heeft, die wordt ontvangen nadat de betrokken persoon feitelijk het land reeds heeft verlaten (c.q. is uitgezet). De opname van dat feit op de persoonslijst is wenselijk om te voorkomen dat uitvoeringsinstellingen aanvragen voor bepaalde voorzieningen ten onrechte honoreren.

§ 2. De inschrijving

Artikel 2.2

Inschrijving is de opneming van een persoonslijst in de basisregistratie (zie artikel 1.1). Welke gegevens in die persoonslijst worden opgenomen en waaraan deze gegevens worden ontleend, is bepaald in paragraaf 3 van deze afdeling.

De drie manieren van inschrijving in de basisregistratie zijn limitatief opgesomd: op grond van de geboorteakte, de aangifte van de betrokkene of ambtshalve. Ambtshalve inschrijving mag slechts plaatsvinden wanneer inschrijving op grond van aangifte van de betrokkene ten onrechte achterwege is gebleven.

Artikel 2.3

In dit artikel wordt de regel gegeven voor inschrijving op grond van geboorteakte waarop als geboorteplaats een plaats in Nederland is vermeld en die is opgemaakt door een ambtenaar van de burgerlijke stand in Nederland. Deze inschrijving dient te geschieden als een van de ouders op de geboortedatum van het kind als ingezetene in de basisregistratie is ingeschreven.

Verder wordt aangegeven in welke gemeente het kind moet worden ingeschreven. In de meeste gevallen zal het kind worden ingeschreven in de gemeente waar beide ouders op hetzelfde adres zijn ingeschreven als ingezetene. Indien beide ouders niet als ingezetene van dezelfde gemeente op hetzelfde adres zijn ingeschreven, is gekozen voor de gemeente waar de moeder als ingezetene is ingeschreven, omdat de moeder altijd bekend is, en het kind in de meeste gevallen bij de moeder zal verblijven. Is de moeder niet als ingezetene ingeschreven dan moet een kind dat naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, worden ingeschreven op basis van aangifte van verblijf en adres (artikel 2.4). Dit artikel (alsmede artikel 2.18) is vereenvoudigd ten opzichte van de huidige wet, waarin voor de inschrijving op grond van de geboorteakte werd aangesloten bij de als ingezetene ingeschreven vader, indien de moeder niet als ingezetene was ingeschreven. Die constructie voldeed niet meer vanwege de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot familierechtelijke relaties; het komt steeds vaker voor dat kinderen niet wonen in het traditionele huishouden van een gehuwde vader en moeder met kinderen. Het gevolg van de vereenvoudiging is dat in verreweg de meeste situaties het kind met één handeling (inschrijving op grond van geboorteakte of op grond van aangifte van verblijf en adres) steeds daar ingeschreven wordt waar het ook feitelijk woont. Alleen in situaties waarin het kind niet woont bij de moeder die als ingezetene is ingeschreven, zal na de inschrijving op basis van de geboorteakte nog aangifte van adreswijziging moeten worden gedaan.

Inschrijving op grond van artikel 2.4 van een kind, waarvan de geboorteakte is opgemaakt, is ook aan de orde in de bijzondere situatie dat in Nederland een kind wordt geboren en de ouders die niet als ingezetene in de basisregistratie zijn ingeschreven, met achterlating van het kind uit Nederland vertrekken. Dan gelden de normale regels om te bepalen op wie de verplichting rust om aangifte te doen van verblijf en adres. Dit betekent dat de ouders of eventueel de verzorgers aangifte moeten doen (artikelen 2.38 en 2.48). Wordt er geen aangifte gedaan, dan dient het college van burgemeester en wethouders waar het kind zijn adres heeft, het kind ambtshalve in te schrijven in de basisregistratie (artikel 2.4, tweede lid).

Wat betreft de mogelijkheid dat de moeder afstand doet van haar kind, kan worden opgemerkt dat hierbij de normale inschrijvingsregels op grond van de geboorteakte gelden. Dit betekent dat het kind wordt ingeschreven in de gemeente waar de moeder als ingezetene is ingeschreven.

Artikel 2.4

Dit artikel heeft slechts betrekking op de inschrijving in de basisregistratie. Bij een adreswijziging binnen Nederland is artikel 2.20 van toepassing. De duur van het verblijf in Nederland van ten minste twee derde van de tijd gedurende een half jaar waarbij de verplichting tot inschrijving in de basisregistratie ontstaat, is een termijn gelegen in de toekomst. Een verblijf in het verleden kan wel een indicatie geven of er sprake is van een redelijke verwachting van het verblijf in de toekomst. Deze redelijke verwachting van het college van burgemeester en wethouders zal moeten worden gegrond op een geheel van omstandigheden, daartoe kunnen bijvoorbeeld woongelegenheden en werk behoren, van de betrokkene. Indien een college van burgemeester en wethouders constateert dat een persoon niet tijdig aan zijn verplichtingen voldoet, stelt het daarmee vast dat de betrokkene in gebreke is als bedoeld in het tweede lid, waarna de procedure van ambtshalve opnemingsaanvang kan worden begonnen. Overigens bepaalt het tweede lid dat ook nadat de aangiftetermijn is verstreken, betrokkene alsnog op grond van aangifte kan worden ingeschreven.

Artikel 2.4, eerste lid, spreekt over rechtmatig verblijf (in Nederland) genieten. Daarmee wordt bedoeld op het verblijf door Nederlanders en personen die op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld en op vreemdelingen die hier op het moment van inschrijving rechtmatig verblijven. Het huidige artikel 26 van de Wet GBA beoogt hetzelfde uit te drukken, maar doet dit door voor vreemdelingen te refereren aan rechtmatig verblijf op grond van de Vreemdelingenwet 2000.¹ Daarbij is echter over het hoofd gezien dat er ook vreemdelingen zijn die hier rechtmatig verblijven, maar waarbij dit verblijf niet gebaseerd is op de Vreemdelingenwet 2000. Het betreft personen van wie de rechtspositie, het verblijfsrecht en de van toepassing zijnde voorrechten en immuniteiten zijn vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (Trb. 1962, 159), in het Verdrag van Wenen inzake Consulaire betrekkingen (Trb. 1981, 143) en in zogenaamde zetelovereenkomsten die met betrekking tot de vestiging van internationale organisaties in Nederland zijn gesloten. Hierbij moet gedacht worden aan buitenlandse ambassadeurs, consulaire ambtenaren en andere vreemdelingen, die werkzaam zijn bij een internationale organisatie waarop een zetelovereenkomst van toepassing is, alsmede inwonende familieleden van voornoemde personen. Zij worden kortweg wel aangeduid als geprivilegieerden. Naar de huidige tekst van artikel 26 van de Wet GBA kunnen geprivilegieerden niet in de GBA worden ingeschreven.

Voor een deel van de geprivilegieerden (met name diplomatieke en consulaire ambtenaren) is er geen behoefte aan inschrijving in de basisregistratie. De inschrijving kan om diplomatieke redenen zelfs bezwaarlijk zijn. In veel gevallen zijn zij op grond van internationaalrechtelijke bepalingen vrijgesteld van inschrijving in de (vreemdelingen)administratie van de staat waar zij verblijf houden. De verplichting tot inschrijven van deze personen wordt opgeheven door toepassing te geven aan artikel 2.6.

Voor andere geprivilegieerden, met name voor hen die voor langere tijd bij een in Nederland gevestigde internationale organisatie werkzaam zijn, kan inschrijving in de basisregistratie daarentegen wel wenselijk zijn. Door hun langere verblijf in Nederland komen zij vaker met de overheidsadministratie in aanraking, zoals bij de geboorte van kinderen, het genieten van onderwijs en zorg, het gebruikmaken van (gemeentelijke) voorzieningen, zoals parkeervergunningen en dergelijke. Op grond van het onderhavige artikel wordt inschrijving van deze geprivilegieerden in de basisregistratie mogelijk.

Artikel 2.5

Dit artikel voorziet erin dat in beginsel geen inschrijving in de basisregistratie kan plaatsvinden indien betrokkene zich in Nederland vestigt, komende vanuit de Caribische Koninkrijksdelen, zonder dat hij beschikt over een verhuisbericht dat is afgegeven door de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de basisadministratie van het openbaar lichaam of het land waar hij laatstelijk was ingeschreven. Het is niet ondenkbaar dat iemand geen verhuisbericht als hiervoor bedoeld kan tonen. In dat geval kan de betrokkene een (schriftelijk) verzoek richten aan de verantwoordelijke voor de desbetreffende basisadministratie om alsnog een verhuisbericht te krijgen.

In het uitzonderlijke geval dat geen verhuisbericht kan worden overgelegd, kan toch tot inschrijving in de basisregistratie personen worden overgegaan in bepaalde, in het tweede lid genoemde, gevallen. Het feit dat het vertrek van de betrokken persoon is verwerkt in de basisadministratie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba kan namelijk ook blijken uit rechtstreeks contact tussen

¹ Deze opsomming is in de Wet GBA opgenomen door de wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland (Stb. 1998, 203).

de verantwoordelijke voor de basisregistratie in Nederland (het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokken persoon zich heeft gemeld voor inschrijving) en de verantwoordelijke voor de desbetreffende basisadministratie. Eventueel kan naar aanleiding van zo'n contact tot ambtshalve verwerking van het vertrek in de basisadministratie ter plaatse worden overgegaan. Het tweede lid voorziet tevens in de bijzondere situatie dat iemand (om enige reden) niet als ingezetene ingeschreven is geweest in een basisadministratie in de Caribische Koninkrijksdelen. In deze bijzondere gevallen is het mogelijk om ondanks het ontbreken van een verhuisbericht of ander bewijs waaruit blijkt dat het vertrek van betrokkene naar Nederland bij de verantwoordelijke voor de basisadministratie van één van de eilanden bekend is, toch tot inschrijving in de basisregistratie over te gaan.

Artikel 2.6

Op grond van dit artikel worden categorieën personen aangewezen die niet voor inschrijving in de basisregistratie in aanmerking komen. Dit artikel biedt de grondslag om de in de toelichting bij artikel 2.4 bedoelde geprivilegieerden voor wie inschrijving als ingezetene in de basisregistratie op bezwaren stuit, buiten die inschrijving te houden, dan wel hen aan te merken als personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven. Dit artikel biedt eveneens een grondslag om in andere bijzondere gevallen waarin het als ingezetene inschrijven in de basisregistratie onwenselijk is, de betrokkenen niet als zodanig in te schrijven of hen aan te merken als personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven. De Wet GBA kent een vergelijkbare voorziening. Op grond daarvan worden bijvoorbeeld bepaalde buitenlandse NAVO-militairen niet als ingezetene ingeschreven (artikel 54 Besluit GBA). Dat geldt ook voor asielzoekers in een opvangcentrum gedurende de eerste zes maanden van hun verblijf in Nederland (artikel 55 Besluit GBA).

§ 3. De opneming van persoonsgegevens

Artikel 2.7

In het eerste lid wordt limitatief opgesomd welke gegevens(groepen) op een persoonslijst worden opgenomen. Op de eerste plaats is er een onderscheid in algemene gegevens en administratieve gegevens (eerste lid, onderdelen a en b). De algemene gegevens hebben betrekking op de burgerlijke staat, burgerservicenummers, gemeente en adres, nationaliteit, verblijfsrecht, curatele en gezag en het gebruik van de naam van de echtgenoot of geregistreerde partner. Sommige groepen zijn weer nader gespecificeerd, zoals de gegevens over de burgerlijke staat. Het betreft daar de naam, de geboorte, het geslacht, de ouders, het (eerdere) huwelijk of (eerdere) geregistreerd partnerschap en de (eerdere) echtgenoot of (eerdere) geregistreerde partner, de kinderen en het overlijden. Een nadere detaillering van de algemene gegevens geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (tweede lid). De wet bepaalt bijvoorbeeld dat algemene gegevens over het huwelijk worden opgenomen. In de algemene maatregel van bestuur zal dit worden uitgewerkt, door te bepalen dat wat betreft een huwelijkssluiting de datum, de plaats en het land van de huwelijkssluiting worden opgenomen.

De administratieve gegevens hebben betrekking op de inschrijving in de basisregistratie of wijziging van de bijhoudingsgemeente, op de bron of rechtsgrond van de algemene gegevens, op onjuistheid of strijd met de Nederlandse openbare orde van de algemene gegevens, op een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid, op beperking van de verstrekking van gegevens aan derden en op andere aspecten, noodza-

kelijk voor de bijhouding van de basisregistratie. Ook de administratieve gegevens worden nader ingevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (tweede lid). Bij of krachtens de maatregel kunnen de verwijdering en de vernietiging van administratieve gegevens geregeld worden (vierde lid).

De algemene gegevens die zijn opgenomen, blijven opgenomen in de basisregistratie (derde lid). Dat geldt ook voor inmiddels gewijzigde algemene gegevens. De historie van de algemene gegevens blijft dus bewaard, behoudens bijzondere gevallen als beschreven in de toelichting bij artikel 2.57.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wet GBA zijn:

- het administratienummer wordt uitgefaseerd en de rol die dat nummer in de GBA vervulde, namelijk die van hulpmiddel in de communicatie tussen de basisregistratie en de gebruikers, wordt overgenomen door het burgerservicenummer (zie ook de toelichting bij artikel 1.1);
- de verwijsovereenkomsten zijn geschrapt, zij zijn niet meer nodig in de nieuwe opzet van de basisregistratie;
- de gegevens in verband met de uitvoering van de Paspoortwet zijn vervallen, in verband met de nieuwe reisdocumentenregistratie;
- de gegevens in verband met de uitvoering van de Kieswet zijn nu opgenomen als algemene gegevens en niet meer als afzonderlijke categorie bijzondere gegevens.

Artikel 2.8

De artikelen 2.8 tot en met 2.26 gaan over de bronnen waaraan de in de basisregistratie opgenomen gegevens moeten worden ontleend. In artikel 2.8 zijn de uitgangspunten opgenomen met betrekking tot de bronnen van de gegevens over de burgerlijke staat. Wat betreft gegevens over de burgerlijke staat over feiten die zich hebben voorgedaan op Nederlands grondgebied, is het uitgangspunt dat die gegevens worden ontleend aan een akte over het desbetreffende feit, opgenomen in de registers van de burgerlijke stand in Nederland (onderdeel a). Die opname in de registers van de burgerlijke stand geschiedt op basis van het Besluit burgerlijke stand 1994. Op grond van het eerste lid van artikel 2.8 kunnen daarnaast rechtstreeks gegevens worden ontleend aan door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte akten, besluiten, rechterlijke uitspraken en notariële akten die niet in de registers van de burgerlijke stand in Nederland zijn opgenomen (onderdeel b). Het eerste lid bepaalt over de rangorde van geschriften dat alleen wordt teruggevallen op de geschriften, genoemd onder b, indien er geen akte in de registers van de burgerlijke stand beschikbaar is.

In het tweede lid wordt geregeld aan de hand van welke brondocumenten gegevens over de burgerlijke staat in de basisregistratie worden opgenomen over feiten die zich hebben voorgedaan in het buitenland. Hierbij worden vijf categorieën van brondocumenten onderscheiden. Deze documenten zijn in voorkeursvolgorde opgesomd, met dien verstande dat de onderdelen b en c (zie hierna) een gelijke rangorde kennen. Een gegeven mag slechts aan een bepaald brondocument worden ontleend wanneer een volgens deze opsomming sterker document op het moment van ontlening niet aanwezig is. Dit doet evenwel niet af aan de plicht van de burger om eventueel na de inschrijving alsnog zo sterk mogelijke documenten te leveren indien het college van burgemeester en wethouders daarom verzoekt (zie bijvoorbeeld artikel 2.45). Voor gegevens over familierechtelijke betrekkingen tussen ouders en kinderen en over (eerdere) huwelijken, echtgenoten en geregistreerde partners gelden bijzondere regels (zie de toelichting bij de artikelen 2.9 en 2.10)

In het tweede lid, onderdeel a, wordt aangesloten bij de hoofdregel van het eerste lid, namelijk dat wanneer een feit dat in het buitenland heeft plaatsgevonden in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand is ingeschreven, aan de hand van deze registers de betreffende gegevens in de basisregistratie moeten worden opgenomen. Opgemerkt kan worden dat onder de Nederlandse burgerlijke stand ook de Nederlandse consulaire registers van de burgerlijke stand worden begrepen. De rechterlijke uitspraken, genoemd onder b, gelden alleen als brondocument voor zover deze niet in de burgerlijke stand zijn ingeschreven. De categorie, genoemd onder c, betreft in het buitenland opgemaakte akten of buitenlandse rechterlijke uitspraken die niet in de registers van de burgerlijke stand zijn opgenomen (als dat laatste wel het geval zou zijn, dan vallen zij onder onderdeel a), of een akte of verklaring als bedoeld in artikel 1:45 BW. Deze laatste akten of verklaringen kunnen de geboorteakten vervangen ten behoeve van de huwelijksaangifte. Onder d vallen documenten die een aanwijzing kunnen geven over het in te schrijven feit. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een in een paspoort aangegeven huwelijk. Indien geen van de documenten, bedoeld in de onderdelen a tot en met d kunnen worden overgelegd, kunnen op grond van onderdeel e gegevens worden opgenomen aan de hand van een verklaring van de betrokkene.

Aan de mogelijkheid om gegevens te ontleen aan bronnen als bedoeld onder c tot en met e, worden door artikel 2.10, tweede tot en met vierde lid, beperkingen gesteld in verband met strijd met de Nederlandse openbare orde of onjuistheid van de gegevens en verificatie van de gegevens.

Het derde lid bevat een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid. Het gaat bijvoorbeeld om het geval dat twee buitenlanders in Nederland een huwelijk sluiten bij een consulaire ambtenaar van hun land. Een dergelijk huwelijk is naar Nederlands internationaal privaatrecht in beginsel een geldig huwelijk, maar wordt niet in de registers van de burgerlijke stand in Nederland ingeschreven.

Artikel 2.9

Dit artikel, dat gaat over huwelijken en geregistreerde partnerschappen waarbij een van de betrokken partners vreemdeling is, beoogt de registratie van zogenaamde schijnhuwelijken met het uitsluitende oogmerk om een verblijfsrecht te verwerven, te voorkomen. Alvorens gegevens over een huwelijk of geregistreerd partnerschap in de basisregistratie kunnen worden ingeschreven, wordt een verklaring van de vreemdelingenpolitie verplicht gesteld.

Artikel 2.10

Bepaalde gegevens over de burgerlijke staat mogen op grond van het eerste lid, niet aan de hand van een eigen verklaring van de burger worden opgenomen, als aannemelijk is dat sterkere documenten als bedoeld in artikel 2.8, tweede lid, onder c of d, hieromtrent kunnen worden verschaft. Het betreft gegevens over de familierechtelijke betrekkingen tot de ouders of kinderen, over het (eerdere) huwelijk of geregistreerd partnerschap en over de (eerdere) echtgenoot of geregistreerde partner.

Met deze bepaling wordt de eis van artikel 2.8 (aan een eigen verklaring mogen gegevens worden ontleend bij gebreke aan sterkere documenten) verscherpt: de gegevens mogen slechts aan de hand van een eigen verklaring worden opgenomen als niet aannemelijk is dat een sterker document kan worden verschaft. De eigen verklaring is naar haar aard een zwakkere bron voor gegevens over de burgerlijke staat van een

ingeschrevene. Het gebruik van de verklaring moet daarom zoveel mogelijk worden beperkt. Gegevens over de ingeschrevene die onontbeerlijk zijn voor de inschrijving van de betrokken persoon (gegevens over de naam, de geboorte, het geslacht) zullen, indien officiële brondocumenten ontbreken, aan de verklaring mogen worden ontleend. De in het eerste lid bedoelde gegevens (gegevens over vader, moeder, kinderen, echtgenoten en geregistreerde partners en huwelijk) zijn niet onontbeerlijk. De ingeschrevene en de overheid hebben wel belang bij gegevens over deze relaties. Dit belang weegt echter niet zonder meer op tegen het nadeel dat gegevens ter zake aan bewijsrechtelijk zwakke verklaringen worden ontleend en van daaruit worden verstrekt voor het bestuurlijk verkeer. Indien de sterkere documenten wel kunnen worden verschaft – wellicht op termijn – dan mogen de in het eerste lid bedoelde gegevens niet aan de eigen verklaring worden ontleend.

Aan de in het tweede lid bedoelde geschriften worden geen gegevens ontleend, voor zover de Nederlandse openbare orde zich verzet tegen de erkenning van de rechtsgeldigheid van de in deze geschriften vermelde feiten. Over het begrip Nederlandse openbare orde wordt opgemerkt dat de vraag of daarvan sprake is moet worden beoordeeld naar Nederlands internationaal privaatrecht. De strijd met de Nederlandse openbare orde kan zowel een materieel als een processueel karakter hebben. Van materiële strijd kan worden gesproken indien feiten op zichzelf naar het recht van een vreemd land rechtsgeldig zijn, maar regels van Nederlands internationaal privaatrecht de rechtsgeldigheid in Nederland eraan ontzeggen. Van een processueel karakter is sprake wanneer op zichzelf feiten vermeld in het buitenlandse brondocument verenigbaar zijn met de Nederlandse openbare orde, maar bij het tot stand komen van het brondocument naar regels van Nederlands internationaal privaatrecht elementaire processuele regels niet in acht zijn genomen.

Indien aannemelijk is dat een in een buitenlands brondocument of verklaring opgenomen gegeven (de bronnen als bedoeld in artikel 2.8, tweede lid, onderdelen d en e) onjuist is, mag het betreffende gegeven op grond van het derde lid niet aan dit brondocument worden ontleend. Dat betekent dus ook dat indien het gaat om gegevens, afkomstig uit de (buitenlandse) burgerlijke stand of ontleend aan een (buitenlandse) rechterlijke uitspraak (de bronnen als bedoeld in artikel 2.8, tweede lid, onderdelen b en c), het betreffende gegeven toch aan dit document moet worden ontleend. Verbetering zal dan kunnen plaatsvinden via wijziging in de (buitenlandse) burgerlijke stand of door middel van een nieuwe rechterlijke uitspraak.

Ook als het bepaalde in het eerste, tweede of derde lid niet aan het opnemen van gegevens over de burgerlijke staat uit een eigen verklaring in de weg staat, is de nodige voorzichtigheid geboden. In dat verband draagt het vierde lid het college van burgemeester en wethouders op om voor zover mogelijk de gegevens te verifiëren door raadpleging van de basisregistratie, van andere beschikbare registers of van geschriften die door de betrokkene zijn overgelegd. Het college kan de betrokken ingezetene ook verplichten om geschriften over te leggen op grond van artikel 2.46.

Artikel 2.11

In het algemeen worden de gegevens over de kinderen op de persoonslijsten van beide ouders geplaatst. Dat uitgangspunt wordt genuanceerd door dit artikel.

Bij een inschrijving van een persoon die immigrereert, kan het zijn dat een kind van de betrokkene reeds is overleden. Uit oogpunt van consistentie

van de bevolkingsboekhouding is het in beginsel wenselijk om de gegevens van het overleden kind op de persoonslijst van de ouders op te nemen. Echter, het kan voor de ouders pijnlijk zijn om bij de aangifte van verblijf en adres allerlei inlichtingen te geven en geschriften over te leggen betreffende het overleden kind. De afweging van het belang van het volledig administreren van de gegevens over de kinderen enerzijds en het belang om de betrokken ouder te vrijwaren tegen belastende vragen anderzijds, valt in veel gevallen zo uit dat het opnemen van de gegevens over de kinderen die vóór de inschrijving zijn overleden achterwege blijft. Alleen in het bijzondere geval dat bij een inschrijving het kind reeds bekend is in de basisregistratie valt de belangenafweging zo uit dat de gegevens over het overleden kind wel worden opgenomen. De gegevens kunnen in dat geval worden ontleend aan de persoonslijst van het kind, waardoor van belasting van de ouders veel minder sprake zal zijn.

Artikel 2.12

Dit artikel bepaalt in welke gevallen advies wordt ingewonnen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand in de gemeente of van de gemeente 's-Gravenhage, of bij de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit. De verantwoordelijkheid voor opneming van de gegevens waarover advies wordt ingewonnen, blijft bij het college van burgemeester en wethouders berusten. Ook indien gegevens na advisering op grond van dit artikel in de basisregistratie zijn opgenomen, blijft het laatste oordeel bij de rechter.

Artikel 2.13

Het gegeven over curatele en het gezag over minderjarigen wordt alleen opgenomen indien dit in het desbetreffende register is aangetekend. Dit heeft als gevolg dat curatele of gezag over minderjarigen uitgesproken in het buitenland niet in de basisregistratie wordt opgenomen. Dit berust op de overweging dat de rechtsgevolgen van buitenlandse curatele en gezag over minderjarigen verschillend van elkaar en van de Nederlandse voorzieningen kunnen zijn. Deze verschillen zouden niet uit de basisregistratie kenbaar zijn. Met het uitsluitend ontlenen van de gegevens aan het curatele- en gezagsregister, wordt derhalve bereikt dat wanneer gegevens over deze voorzieningen zijn opgenomen, steeds duidelijk bekend is, welke rechtsgevolgen hieraan kunnen worden verbonden. Een andere overweging om de gegevens over curatele en gezag over minderjarigen te ontlenen aan de betreffende registers, is dat het bestaan van een buitenlandse voorziening niet altijd bekend zal zijn. Wanneer derhalve buitenlandse voorzieningen in de basisregistratie zouden worden opgenomen, zou dit in strijd komen met het uitgangspunt dat de gegevens die in de basisregistratie kunnen worden opgenomen, steeds zo volledig mogelijk dienen te zijn.

Artikel 2.14

Gegevens over het Nederlanderschap worden in beginsel niet ontleend aan een geschrift, maar worden op grond van het eerste lid opgenomen met toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap en van andere op het Nederlanderschap betrekking hebbende wettelijke bepalingen. In het algemeen is immers geen document aanwezig maar wordt het Nederlanderschap verkregen door afstamming. De hiervoor benodigde gegevens zullen, indien mogelijk, worden ontleend aan de persoonslijsten van de ouders.

Wanneer evenwel omtrent een ingeschrevene akten zijn opgenomen in het register bedoeld in artikel 22, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (het betreft hier akten met betrekking

tot verlening en intrekking van het Nederlandschap) of een document aanwezig is in de vorm van een afschrift van akten met betrekking tot verlening en intrekking van het Nederlandschap, opgenomen in de registers, bedoeld in artikel 22, van die wet, moet ingevolge het tweede lid aan deze akten het gegeven worden ontleend. In de gevallen bedoeld in artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlandschap (zijnde de vaststelling van het Nederlandschap of de vaststelling van het niet-bezitten van het Nederlandschap), wordt het gegeven over het Nederlandschap op grond van het derde lid ontleend aan een uitspraak van een rechterlijke instantie in Nederland. Indien een afschrift wordt overgelegd van een uitspraak op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlandschap van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, moet op grond van het vierde lid aan dit document het gegeven over het Nederlandschap worden ontleend. Ten slotte worden gegevens opgenomen met toepassing van de Wet betreffende de positie van Molukkers (vijfde lid).

Artikel 2.15

Gegevens over een vreemde nationaliteit worden opgenomen met toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht, dan wel op grond van documenten die tot bewijs van deze nationaliteit strekken. Indien dit niet mogelijk blijkt, geldt dat de nationaliteit kan worden ontleend aan een geschrift dat wel gegevens omtrent de nationaliteit vermeldt, maar niet tot bewijs van de gegevens over de nationaliteit is opgemaakt. Hierbij is vooral gedacht aan het paspoort. In het derde lid wordt een voorziening getroffen voor de gevallen waarin iemand geen nationaliteit bezit, de nationaliteit niet kan worden vastgesteld of in een rechterlijke uitspraak op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlandschap is vastgesteld dat iemand niet de Nederlandse nationaliteit bezit.

Artikel 2.16

Dit artikel legt vast dat gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling worden ontleend aan mededelingen daarover van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, die deze mededeling aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente van de betrokkene doet op basis van artikel 2.30. De taak van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in deze wordt uitgevoerd door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De IND ontvangt als overheidsorgaan gegevens over inschrijvingen van vreemdelingen in de basisregistratie en zal op basis daarvan gegevens over het verblijfsrecht van die vreemdeling melden aan het betreffende college van burgemeester en wethouders.

Artikel 2.17

Het komt voor dat bij de inschrijving van een vreemdeling die tot Nederland wordt toegelaten, het niet mogelijk is om de geboortedatum en de nationaliteit van de betrokkene vast te stellen overeenkomstig de regels van de artikelen 2.8 en 2.15. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de betrokkene geen documenten kan tonen en dat hij onbekend is met zijn geboortedatum of dat het aannemelijk is dat zijn verklaring hieromtrent onjuist is. Het kan voorts zo zijn dat – ook door een gebrek aan documenten – de nationaliteit van de betrokkene niet met zekerheid is vast te stellen. De regels van de artikelen 2.8 en 2.15 leiden er in deze gevallen toe dat de geboortedatum of de nationaliteit niet als zodanig in de basisregistratie kunnen worden opgenomen; er zou dan vermeld worden dat zij onbekend zijn.

Het is goed denkbaar dat in het kader van de toelating van de betrokkene tot Nederland er door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanname is gedaan omtrent deze gegevens, omdat zij in dat kader vastgesteld worden om een besluit inzake de toelating te kunnen nemen. De IND zal in een dergelijk geval de best mogelijke aanname doen omtrent de geboortedatum en de nationaliteit – en op grond daarvan beslissen omtrent de toelating.

Nu is het in het algemeen de bedoeling om in de basisregistratie feiten vast te leggen, geen aannames. Maar in dit bijzondere geval is er aanleiding om de door de IND vastgestelde gegevens op te nemen in de basisregistratie, als zij (nog steeds) niet op grond van de artikelen 2.8 en 2.15 vastgesteld kunnen worden. Zowel voor de betrokkene zelf als voor de overheidsorganen die gebruik maken van de gegevens uit de basisregistratie is het belastend als deze gegevens als onbekend staan geregistreerd in deze registratie. Daarom maakt dit artikel het mogelijk om in dit bijzondere geval de door de IND in het kader van de toelating vastgestelde gegevens, op te nemen in de basisregistratie. De gegevens worden dan opgenomen op basis van een mededeling hieromtrent door de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel als verantwoordelijke voor de IND.

Indien later alsnog andere informatie – bijvoorbeeld in de vorm van een geboorteakte – beschikbaar komt, worden de gegevens in de basisregistratie met toepassing van de artikelen 2.8 en 2.15 (zo nodig) gewijzigd. De wijziging kan geschieden op verzoek van de betrokkene, maar kan ook ambtshalve plaatsvinden.

Artikel 2.18

Bij een inschrijving op grond van een geboorteakte worden de adresgegevens ontleend aan de persoonslijst van de moeder. Als datum van inschrijving wordt de geboortedatum opgenomen. De wijzigingen in dit artikel zijn reeds toegelicht bij artikel 2.3.

Artikel 2.19

Dit artikel betreft het geval waarin een persoon die niet als ingezetene is ingeschreven naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden. De betrokkene is verplicht om aangifte te doen (artikel 2.38). Als de betrokkene rechtmatig¹ verblijf houdt in Nederland, worden gegevens betreffende het verblijf in Nederland, het adres en het vorige verblijf buiten Nederland ontleend aan de aangifte (eerste lid). Anders dan onder de Wet GBA geldt niet alleen bij de eerste inschrijving als ingezetene, maar ook bij hernieuwde inschrijving als ingezetene de eis van rechtmatig verblijf. Als het aannemelijk is dat een gegeven betreffende het vorige verblijf buiten Nederland onjuist is, wordt dat gegeven niet opgenomen (tweede lid).

Als een persoon in gebreke is met het doen van aangifte en het college weet krijgt van het verblijf, zal het de gegevens ambtshalve opnemen. Dat kan anders zijn als de betrokkene wel aangifte doet, maar te laat. Het college is bevoegd om in dat geval alsnog de gegevens aan de aangifte te ontnemen (derde lid).

Als datum van aanvang van het verblijf en vestiging van het adres in de gemeente geldt de datum van aangifte. Indien het college de gegevens ambtshalve op wil nemen, zal het de betrokkene daarover schriftelijk informeren, zo blijkt uit het vierde lid. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 4:8 Awb, waarin het recht is geregeld om te worden gehoord bij (onder meer) een ambtshalve te nemen beschikking. Artikel 4:8 Awb bevat beperkingen ten aanzien van dit recht, onder meer in het geval dat

¹ Zie voor een toelichting op het houden van rechtmatig verblijf de toelichting op artikel 2.4.

de betrokkene niet heeft voldaan aan een wettelijke plicht om gegevens te verstrekken. Omdat bij het voornemen om gegevens ambtshalve op te nemen onzeker is of de betrokkene inderdaad niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen, zal hij hierover worden geïnformeerd. Dit geeft hem de mogelijkheid om zijn zienswijze naar voren te brengen, die vervolgens ten goede kan komen aan een juiste bijhouding van de gegevens. Daarnaast is er noodzaak tot een voornemenprocedure omdat bij adreswijzigingen (vestiging/vertrek) de gevolgen voor de burger als het gaat om zijn adresgegevens groot zijn. Een voornemenprocedure overslaan en het laten aankomen op een bezwaarprocedure dienen deze belangen minder goed. De hiervoor bedoelde datum van aanvang van het verblijf en vestiging van het adres in de gemeente wordt in dit geval bepaald door de dag waarop het voornemen aan de betrokkene is medegedeeld.

Indien de betrokkene komt vanuit een van de Caribische Koninkrijksdelen worden de gegevens slechts opgenomen als blijkt dat zijn vertrek is verwerkt in (een van) de basisadministraties aldaar, of als blijkt dat hij niet als ingezetene in deze basisadministraties was ingeschreven (zesde lid).

Artikel 2.20

Een ingezetene die van adres verandert is verplicht om aangifte te doen (artikel 2.39). Gegevens betreffende het oude en nieuwe adres worden aan de aangifte ontleend, tenzij het aannemelijk is dat de gegevens onjuist zijn (eerste lid).

Als een persoon in gebreke is met het doen van aangifte en het college weet krijgt van de adreswijziging, zal het de gegevens ambtshalve opnemen. Dat kan anders zijn als de betrokkene wel aangifte doet, maar te laat. Het college is bevoegd om in dat geval alsnog de gegevens aan de aangifte te ontfemen (tweede lid).

Het college kan weet hebben van een adreswijziging door bijvoorbeeld een onderzoek naar aanleiding van een verplichte terugmelding van een bestuursorgaan op grond van artikel 2.34. Ook is het in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat bestuursorganen geen terugmelding kunnen doen, maar wel over gegevens beschikken die noodzakelijk zijn voor de goede bijhouding van de Brp. Het gaat dan bijvoorbeeld over adresgegevens die een bestuursorgaan beheert betreffende personen waarover zij geen gegevens verstrekt krijgt uit de Brp, omdat zij daartoe niet geautoriseerd is en ook niet geautoriseerd kan of hoeft te worden omdat zij ten aanzien van die personen geen gegevens uit de Brp nodig heeft voor de goede vervulling van haar taken. Artikel 8, aanhef en onderdeel e, van de Wbp maakt in dat geval verstrekking van persoonsgegevens aan de gemeente die verantwoordelijk is voor de bijhouding mogelijk. Uit de Wbp volgt (onder andere) wel dat de verstrekking op behoorlijke en zorgvuldige wijze moet plaatsvinden (art. 6) en dat de gegevens slechts worden verstrekt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn (art. 11, eerste lid). In samenspraak tussen de betreffende gemeenten en de betreffende bestuursorganen kunnen afspraken worden gemaakt om binnen de kaders van de Wbp met het oog op de goede bijhouding van de BRP gegevens uit te wisselen.

In dit wetsvoorstel is de termijn waarop de burger aangifte kan doen verruimd ten opzichte van de Wet GBA. Het is nu ook mogelijk om tot vier weken vóór de adreswijziging aangifte te doen (zie de toelichting bij artikel 2.39). Indien de aangifte tijdig, dus in de periode vanaf vier weken voor de adreswijziging tot de vijfde dag daarna, wordt gedaan, dan wordt als datum van de adreswijziging opgenomen de in de aangifte vermelde (beoogde of feitelijke) datum van die wijziging (derde lid, onderdeel a). In andere gevallen waarin gegevens over de adreswijziging aan de aangifte

worden ontleend, wordt als datum van adreswijziging opgenomen de datum waarop de aangifte is ontvangen (derde lid, onderdeel b). Bij ambtshalve opneming geldt de datum van de mededeling omtrent het voornemen hiertoe als datum van adreswijziging (derde lid, onderdeel c).

Artikel 2.21

Een ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende een jaar ten minste twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, is verplicht hiervan aangifte te doen (artikel 2.43). Gegevens betreffende het vertrek uit Nederland en het volgende verblijf buiten Nederland worden aan de aangifte ontleend (eerste lid).

Als een persoon in gebreke is met het doen van aangifte en het college weet krijgt van het vertrek, zal het de gegevens ambtshalve opnemen. Dat kan anders zijn als de betrokkene wel aangifte doet, maar te laat. Het college is bevoegd om in dat geval alsnog de gegevens aan de aangifte te ontfemen (derde lid). Het college wordt geacht (ook) bij ambtshalve opneming met de nodige zorgvuldigheid te werk te gaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat pas indien door onderzoek aannemelijk is geworden dat betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een jaar ten minste twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, tot ambtshalve opneming van gegevens over het vertrek uit Nederland kan worden overgegaan.¹

Als gegevens aan de aangifte worden ontleend, wordt als datum van vertrek opgenomen de dag waarop de aangifte is ontvangen. Bij ambtshalve opneming geldt de datum van de mededeling omtrent het voornemen hiertoe, als datum van vertrek (derde lid).

Bij een verhuizing naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, verstrekt het college van burgemeester en wethouders kosteloos een verhuisbericht (vijfde lid).

Artikel 2.22

In het algemeen deel van deze memorie is reeds uiteengezet waarom deze ten opzicht van de Wet GBA nieuwe bepaling in het wetsvoorstel is opgenomen.

Uit het eerste lid blijkt dat van ambtshalve opneming van vertrek uit Nederland enkel sprake kan zijn als aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het zo zijn dat de ingezetene door het college van burgemeester en wethouders niet kan worden bereikt. Ten tweede moet dat college constateren dat van de betrokkene geen aangifte is ontvangen. Omdat onbekend is waar betrokkene verblijft en aldus ook onbekend is van welke aangifteplicht hij in gebreke is gebleven, is het voldoende om te constateren dat in ieder geval geen enkele van de bedoelde aangiften is ontvangen. Ten derde moet na gedegen onderzoek zijn gebleken dat geen verblijf- en adresgegevens van de betrokkene achterhaald konden worden. De opneming van gegevens vindt plaats in afwijking van de gegevens zoals die ambtshalve zouden worden opgenomen op grond van de artikelen 2.20, tweede lid, en 2.21, tweede lid; er wordt immers enkel het gegeven van vertrek opgenomen, ook al is in werkelijkheid sprake van een situatie als bedoeld in artikel 2.20 of 2.21, waarbij andere of meer gegevens worden opgenomen. Het cruciale punt is echter dat de werkelijke situatie in de gevallen waarin artikel 2.22 toepassing vindt, niet bekend is.

Artikel 2.23

Een briefadres wordt op grond van het eerste lid alleen opgenomen indien een woonadres ontbreekt, indien betrokkene verblijft in een instelling als bedoeld in artikel 2.40, dan wel artikel 2.41 van toepassing is.

¹ Zie bv. de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, 19 december 2008, nr. AWB 08/2798 GEMWT, de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 april 2007, nr. 200606558/1. Vgl. ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 oktober 2008, nr. 200803118/1.

Het tweede lid is nieuw ten opzichte van de huidige wet en geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om ambtshalve een briefadres op te nemen indien het woonadres ontbreekt en geen aangifte wordt gedaan van een briefadres. Uitgangspunt voor het tweede lid is dat iedere ingezetene in de basisregistratie van een adres moet zijn voorzien. Bij verzuim van aangifte van een briefadres van ingezetenen zonder woonadres, krijgt het college van burgemeester en wethouders – net als bij bijvoorbeeld verzuim van aangifte van verhuizing (artikel 2.20, tweede lid) – de bevoegdheid om ambtshalve een briefadres op te nemen. Aan deze bevoegdheid is met name in (de grote) steden behoefte in verband met mensen die wel langdurig in een gemeente verblijven, maar er niet wonen (denk aan zogenaamde stadsnomaden). Het college van burgemeester en wethouders kan als briefadres opnemen het adres van bijvoorbeeld het gemeentehuis of een instelling voor verslaafdenzorg (indien de betrokkene daar bekend is), uiteraard alleen als de betrokken instelling daar mee instemt. De betrokkene zal zo spoedig mogelijk van een briefadres op de hoogte worden gesteld. Het ambtshalve opnemen van een briefadres wordt in artikel 2.60, onderdeel d, van dit wetsvoorstel namelijk gelijk gesteld met een besluit in de zin van de Awb en op grond van artikel 3:41 van die wet moet de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht geschieden door toezending of uitreiking aan hen, of, als die twee opties niet mogelijk zijn, op een andere geschikte wijze. In het geval van het ambtshalve opnemen van een briefadres zal waarschijnlijk het meest voor de hand liggen om het besluit bij de briefadresgever, bijvoorbeeld een instelling voor verslaafdenzorg te bezorgen met het verzoek het aan de betrokkene te overhandigen.

Artikel 2.24

Het burgerservicenummer wordt op grond van de Wabb toegekend door het college van burgemeester en wethouders. Toekenning van het burgerservicenummer geschiedt onmiddellijk na inschrijving van de persoon in de basisregistratie. Met het bepaalde in het eerste lid van artikel 2.24 wordt voorkomen dat bij een inschrijving in de basisregistratie twee mutatieberichten aan de hiervoor geautoriseerde afnemers worden verzonden; een bericht betreffende de inschrijving en een bericht betreffende het opnemen van het burgerservicenummer. De gegevensverstrekking wordt gecombineerd in één bericht. Dat is nodig, omdat het onwenselijk is dat berichten aan afnemers worden gestuurd zonder het burgerservicenummer als uniek identificerend nummer. Zou dat wel gebeuren, dan bestaat het gevaar dat iedere volgende mutatie en verstrekking daarvan (inclusief het nog toe te voegen burgerservicenummer zelf) ten aanzien van een verkeerde persoon wordt doorgevoerd: om dat soort problemen te voorkomen is juist een uniek identificerend nummer als het burgerservicenummer nodig. Het A-nummer wordt uitgefaseerd en zal die functie op een gegeven moment dus niet meer vervullen.

Indien betrokkene op een andere persoonslijst is vermeld als ouder, (eerdere) echtgenoot, (eerdere) geregistreerde partner of kind, wordt zijn burgerservicenummer ook op deze persoonslijst bij zijn gegevens opgenomen. Daartoe wordt het burgerservicenummer van zijn eigen persoonslijst overgenomen (tweede lid). Overigens wordt in het gehele wetsvoorstel onder echtgenoot mede verstaan echtgenote.

Artikel 2.25

Deze bepaling over het opnemen van gegevens over het gebruik van de geslachtsnaam van de (eerdere) echtgenoot of de (eerdere) geregistreerde partner komt alleen tot toepassing op basis van een verzoek (zie artikel

2.56, eerste lid) dan wel van een rechterlijke uitspraak als bedoeld in artikel 1:9 BW.

Artikel 2.26

Op grond van dit artikel worden aantekeningen geplaatst bij gegevens op een persoonslijst omtrent onder andere de beslissing dat een opgenomen gegeven onjuist is of in strijd met de Nederlandse openbare orde is. Voor het belang en de functie van deze aantekeningen wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 1.7 en 3.10.

§ 4. De verplichtingen van overheidsorganen

Artikel 2.27

Met de in het eerste en tweede lid opgenomen verplichting voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om gegevens die van belang zijn voor de bijhouding van de basisregistratie te melden aan zijn college van burgemeester en wethouders, wordt aangesloten bij de regel dat gegevens betreffende de burgerlijke staat indien mogelijk aan de burgerlijke stand worden ontleend. Het college van burgemeester en wethouders verwerkt de gegevens in de basisregistratie of geeft het gegeven door aan een andere gemeente (zie artikel 2.35, eerste en tweede lid).

Het derde lid bevat de verplichting voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om elk college van burgemeester en wethouders op verzoek gegevens uit de burgerlijke stand te verstrekken.

Indien wegens het ontbreken van een akte van inschrijving van een buitenlandse akte latere vermeldingen als bedoeld in artikel 20 van Boek 1 BW niet in de registers van de burgerlijke stand kunnen worden opgenomen, moeten de gegevens worden ontleend aan het besluit, de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak of de notariële akte over dat feit. Om te verzekeren dat college van burgemeester en wethouders van deze feiten in kennis wordt gesteld, bepaalt het vierde lid dat de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage het desbetreffende besluit, de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak of de notariële akte ter kennis brengt van het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 2.28

Het gegeven dat er met betrekking tot een persoon een voorziening is getroffen in de curatele, van vernietiging van een rechterlijke uitspraak betreffende die voorziening in curatele of van beëindiging van de curatele, wordt op grond van het eerste en tweede lid door de griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage gemeld aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente. In deze mededeling geeft de griffier aan dat een voorziening is getroffen of beëindigd, wie het betreft en de datum waarop de nieuwe situatie rechtsgeldig is.

Het gegeven dat er een wijziging is opgetreden in een voorziening met betrekking tot het gezag over een minderjarige, wordt op grond van het derde lid door de griffier van de rechtbank waar het gezagsregister berust waarin de betreffende voorziening wordt aangetekend, gemeld aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente. In deze mededeling geeft de griffier aan om welke minderjarige het gaat, welke wijziging heeft plaatsgevonden en de datum waarop de rechtsgeldigheid van de wijziging ingaat (vierde lid). Met deze gegevens zal in een zeer groot gedeelte van de gevallen zijn aangeduid bij wie het gezag over de minderjarige berust. In andere gevallen zal het gezagsregister hiervoor

moeten worden geraadpleegd. Een wijziging in het gezag betreft overigens ook een aantekening in het gezagsregister van beëindiging van het gezag over een minderjarige anders dan door het meerderjarig worden van de ingeschrevene; een dergelijke wijziging zal dus ook door de betreffende griffier worden gemeld. Beëindiging door meerderjarigheid zal uit de basisregistratie zelf blijken.

Voor de volledigheid wordt er op deze plaats op gewezen dat bepalingen uit de huidige Wet GBA die een voorziening treffen voor toezending van mededelingen in die gevallen waarin de bijhoudingsgemeente onbekend is (bijvoorbeeld het huidige artikel 56, eerste en derde lid), in dit wetsvoorstel niet terugkeren. In het nieuwe systeem van de basisregistratie is het niet meer nodig om een bepaalde gemeente te belasten met het onderzoeken of, en zo ja, waar de betrokken persoon is ingeschreven, omdat iedere gemeente dat zelf vast kan stellen.

Artikel 2.29

De verplichtingen die in dit artikel zijn opgenomen voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage dan wel van de Hoge Raad om mededelingen of afschriften aangaande het Nederlandschap te zenden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokkene is ingeschreven, houden verband met de in artikel 2.14, tweede en derde lid, opgenomen bepalingen over de documenten die worden gebruikt voor de inschrijving van gegevens over het Nederlandschap in de basisregistratie.

Artikel 2.30

Zie de toelichting bij artikel 2.16.

Artikel 2.31

Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen het college van burgemeester en wethouders aan de korpschef als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000 een afschrift toezendt van een beslissing om een bepaald gegeven met betrekking tot een vreemdeling niet op te nemen omdat de Nederlandse openbare orde zich daartegen verzet (zoals bij kindhuwelijken). Het is van belang dat de vreemdelingendienst in de ervoor in aanmerking komende gevallen van zo'n beslissing kennis neemt, omdat zo'n beslissing consequenties kan hebben voor het verblijfsrecht van betrokkene.

Artikel 2.32

De uitspraak als bedoeld in artikel 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek betreft een rechterlijke uitspraak omtrent de bevoegdheid tot het gebruik van de geslachtsnaam van de (eerdere) echtgenoot of de (eerdere) geregistreerde partner door een ex-echtgenoot of -partner. Een afschrift van zo'n uitspraak wordt gezonden aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente van de onbevoegd verklaarde.

Artikel 2.33

Het kan nodig zijn om aan het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente mee te delen dat een persoon op grond van artikel 2.6 niet behoort te worden ingeschreven in de basisregistratie. Een vergelijkbare mededeling kan nodig zijn in het geval de betrokkene als

ingezetene is ingeschreven en op grond van artikel 2.6, tweede lid, onder b, aangemerkt wordt als een ingeschrevene die wegens zijn vertrek uit Nederland niet als ingezetene is ingeschreven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de in de toelichting bij artikel 2.4 bedoelde geprivilegieerden voor wie inschrijving in de basisregistratie om diplomatieke redenen onwenselijk is. Op grond van dit artikel zal de minister van Buitenlandse Zaken worden opgedragen om aan de betrokken gemeente mee te delen welke personen niet moeten worden ingeschreven.

Artikel 2.34

Krachtens dit artikel zijn bestuursorganen verplicht om (vermoedelijke) onjuistheden van verstrekkingen van de gegevens in de basisregistratie te melden aan de bijhoudingsgemeente (de zogenaamde terugmelding). Het eerste lid van dit artikel legt deze verplichting, voor zover het gaat om authentieke gegevens, op aan alle bestuursorganen.

Het spreekt voor zich dat niet alle bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak in dezelfde mate zullen stuiten op informatie die aanleiding geeft tot twijfel over de juistheid van authentieke gegevens in de basisregistratie. Een bestuursorgaan dat contacten met burgers onderhoudt zal eerder tot twijfel komen dan een orgaan dat zich alleen toelegt op het maken van statistieken. Maar voor zover twijfel op komt, is het van groot belang dat de gemeente hiervan in kennis wordt gesteld. De gemeente kan vervolgens onderzoek doen naar de juistheid van de gegevens. Het is in bijzondere gevallen mogelijk dat een geheimhoudingsplicht aan bepaalde terugmeldingen in de weg staat. Als voorbeeld kan hier gewezen worden op artikel 37, tweede lid, van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Daarin wordt het CBS verboden om gegevens te verstrekken aan anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de taak van het CBS.

Voor zover het gaat om andere dan authentieke gegevens worden de bestuursorganen die verplicht zijn terugmeldingen te doen, aangewezen door de minister van BZK op grond van het tweede lid. Nadere regels over de gevallen waarin en de wijze waarop deze terugmeldingen worden gedaan, worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (derde lid). Daarbij worden eveneens nadere regels gesteld omtrent de kennisgeving door het college aan het bestuursorgaan naar aanleiding van de terugmelding. Deze regels behelzen onder meer dat het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld of het gegeven is aangevuld, verbeterd of in onderzoek is gezet. Het college van burgemeester en wethouders kan op grond van het vierde lid nadere regels stellen over de terugmelding door en kennisgeving aan bestuursorganen die een orgaan zijn van de betreffende gemeente en kan deze bestuursorganen ook aanwijzen om terugmelding te doen in verband met andere dan authentieke gegevens. Indien een melding betrekking heeft op een gegeven, dat afkomstig is uit een andere basisregistratie dan de basisregistratie personen (bijvoorbeeld de aanduiding van de straat uit de basisregistratie gebouwen en adressen), en dat bij of krachtens een andere wet dan dit wetsvoorstel moet worden overgenomen in de basisregistratie (bijvoorbeeld artikel 35 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen, welk artikel overigens nog niet in werking is getreden), zal deze terugmelding ingevolge het vijfde lid door het college van burgemeester en wethouders worden doorgeleid naar degene die verantwoordelijk is voor de verwerking van dit gegeven in die andere registratie.

Artikel 2.35

Op grond van artikel 2.27, eerste en tweede lid, doet de ambtenaar van de burgerlijke stand terstond mededeling aan zijn college van burgemeester en wethouders van gegevens die van belang kunnen zijn voor de bijhouding van een basisregistratie. Indien deze gegevens geen betrekking hebben op een ingeschrevene in die gemeente, zal het college van burgemeester en wethouders dienen te onderzoeken in welke gemeente de betrokkene is ingeschreven of laatstelijk was ingeschreven. Het college van burgemeester en wethouders zendt ingevolge het eerste en tweede lid van artikel 2.35 de desbetreffende gegevens naar de (laatste) bijhoudingsgemeente.

Het derde lid betreft de uitwisseling tussen colleges van burgemeester en wethouders onderling. De uitwisseling – zowel spontaan als op verzoek – vindt plaats als een gemeente over informatie beschikt die van belang kan zijn voor een goede uitvoering van de taak met betrekking tot de basisregistratie van die andere gemeente. Een overeenkomstige uitwisseling vindt plaats tussen de minister van BZK en een college van burgemeester en wethouders. Immers, ook de minister kan als verantwoordelijke voor de centrale voorzieningen, beschikken over informatie die voor de bijhouding door een gemeente van belang kan zijn. Zo kan het zijn dat de minister mededeling doet van geconstateerde inconsistenties in de gegevensverzameling.

Artikel 2.36

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen aan overheidsorganen verplichtingen worden opgelegd om het college gegevens te verschaffen in verband met de uitvoering van de Kieswet.

Artikel 2.37

Gelet op de wenselijkheid om regels te kunnen stellen over de wijze waarop de diverse gegevens, afschriften en mededelingen op grond van deze paragraaf worden aangeleverd aan het college van burgemeester en wethouders, is in dit artikel voorzien in een grondslag voor die regels.

§ 5. De verplichtingen van de burger

Artikel 2.38

Bij vestiging in Nederland moet, als naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal worden gehouden, aangifte van verblijf en adres worden gedaan op grond van het eerste lid van artikel 2.38. Degene die aangifte doet, meldt zich in persoon bij de gemeente waar de betrokkene (degene op wie de aangifte betrekking heeft) zijn woonadres of briefadres heeft.

In het bijzonder bij een aangifte van verblijf en adres is het uitgangspunt dat de betrokkene zelf aangifte doet en daartoe in persoon verschijnt. Dit om een deugdelijke vaststelling van zijn identiteit en van de op hem betrekking hebbende gegevens te verzekeren. Een uitzondering op deze regel geldt voor minderjarigen en onder curatele gestelden. De aangifteplicht rust dan op ouders, voogden, verzorgers of de curator (artikel 2.48). In andere gevallen kan slechts om zwaarwegende redenen een uitzondering worden gemaakt (artikel 2.49, derde lid).

Het tweede lid bepaalt van welke gegevens bij aangifte mededeling moet worden gedaan (bijvoorbeeld het woon- of briefadres in de gemeente en het vorige verblijf buiten Nederland) en het derde lid geeft aan welke inlichtingen bij de aangifte gegeven moeten worden en welke geschriften moeten worden overlegd.

Indien een persoon na beëindiging van de situatie op grond waarvan hij niet in de basisregistratie werd ingeschreven (op grond van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.6), naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, moet hij eveneens aangifte doen (vierde lid). Het vijfde lid bepaalt voor deze gevallen dat de in het eerste lid genoemde termijn van vijf dagen aanvangt op het moment dat de betrokkene ophoudt te behoren tot een categorie als bedoeld in artikel 2.6.

Op grond van het zesde lid blijft aangifte van verblijf en adres achterwege bij inschrijving op grond van een geboorteakte (onderdeel a), bij de hiervoor in verband met het vierde lid bedoelde personen die in verband met een bijzondere verblijfsrechtelijke status niet in de basisregistratie worden ingeschreven (onderdeel b) en bij een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf geniet (onderdeel c).

Overigens keert in dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid terug om bij algemene maatregel van bestuur de verplichting op te leggen om bij de aangifte opgave te doen van gegevens over de voorgenomen verblijfsduur en, indien de aangifte een vrouw betreft, over haar levend geboren kinderen. Deze gegevens werden, gebruikmakend van het contact met de burger op het moment van de aangifte op grond van de Wet GBA, verzameld ten behoeve van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De gegevens werden echter niet in de GBA opgenomen. In het wetsvoorstel worden alleen nog regels gesteld ten aanzien van de gegevens die in de basisregistratie zelf zullen worden opgenomen.

Artikel 2.39

In het eerste lid is de aangifteplicht met betrekking tot adreswijziging (zowel van woon- als briefadres) vastgelegd.

Het wetsvoorstel kent een ruimere mogelijkheid voor de burger om aangifte te doen van een adreswijziging. De huidige Wet GBA hanteert hiervoor een termijn van vijf dagen na de verhuizing. Nu wordt voorgesteld om de burger hiervoor vanaf vier weken vóór de verhuizing tot vijf dagen na de verhuizing de gelegenheid te geven (tweede lid). Zie hierover ook de toelichting bij artikel 2.20 en paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie. Het tweede lid bepaalt tevens van welke gegevens bij die aangifte mededeling moet worden gedaan (gegevens over het nieuwe en het vorige adres). Opgemerkt wordt dat een adreswijziging geen nieuwe inschrijving is. Bij verhuizing naar een andere gemeente blijft de betrokkene ingeschreven, maar verandert slechts het adres en daarmee ook de gemeente die verantwoordelijk is voor de bijhouding.

Artikel 2.40

Op grond van het eerste lid van dit artikel heeft iemand die zijn woonadres heeft in een op grond van dit artikel aangewezen instelling de mogelijkheid om bij de adressaangifte een briefadres te kiezen. Het betreft instellingen van een zodanige aard dat door opnemings van het adres van de instelling als woonadres de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen onevenredig zou kunnen worden geschaad (tweede lid).

De minister van BZK kan op grond van het derde lid instellingen voor gezondheidszorg, instellingen op het gebied van de kindbescherming en penitentiaire instellingen aanwijzen, zowel per categorie als afzonderlijk. De colleges van burgemeester en wethouders kunnen op grond van het vierde lid in de gemeente gevestigde instellingen aanwijzen op het terrein van de maatschappelijke opvang, zoals blijf-van-mijn-lijfhuizen. Het vijfde lid bepaalt dat het hoofd van de instelling de betrokken persoon tijdig en schriftelijk op de hoogte moet stellen van de mogelijkheid om aangifte van een briefadres te doen.

Artikel 2.41

Met dit artikel wordt de mogelijkheid verruimd om bij de adressaangifte een briefadres te kiezen. Voorgesteld wordt om deze mogelijkheid ook te bieden in gevallen waarin het om veiligheidsredenen niet wenselijk is het woonadres op te nemen. Gedacht kan worden aan de situatie dat een burger na verblijf in een opvanginstelling weer in een particuliere woning gaat verblijven, maar de veiligheidssituatie nog dusdanig is, dat het feitelijke woonadres nog niet kan worden vermeld. Of het in een specifiek geval om veiligheidsredenen niet wenselijk is om het woonadres op te nemen, wordt beoordeeld door de burgemeester van de (beoogde) briefadresgemeente. Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid, waarbij met name wordt gedacht aan regels over het proces en de wijze van beoordeling door de burgemeester. Aangifte wordt gedaan bij de gemeente waarin het briefadres is gelegen (artikel 2.39, eerste lid).

Artikel 2.42

Zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan briefadresgever zijn. Het eerste lid bepaalt dat de natuurlijke persoon als ingezetene moet zijn ingeschreven. Een rechtspersoon moet zijn zetel in Nederland hebben en door het college van burgemeester en wethouders voor zijn gemeente zijn aangewezen (tweede lid). Op deze wijze is er de nodige zekerheid ten aanzien van de bereikbaarheid van de briefadresgever, mede met het oog op de verplichtingen die ingevolge artikel 2.45, derde en vierde lid, op hem rusten.

Artikel 2.43

Op grond van het eerste lid van dit artikel is de ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende een jaar ten minste twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, verplicht aangifte van vertrek te doen. Het tweede lid bepaalt van welke gegevens hij daarbij mededeling doet (bijvoorbeeld gegevens over het volgende verblijf buiten Nederland). In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent bijzondere gevallen waarin aangifte van vertrek niet nodig is. Dit maakt het mogelijk om een voorziening te treffen voor die gevallen waarin de uitschrijving uit de basisregistratie ongewenst zou zijn. Onder de Wet GBA is in dit verband een voorziening getroffen voor ingezetenen die gedurende hun verblijf buiten Nederland varen aan boord van een schip dat in Nederland de thuishaven heeft; het is de bedoeling om op grond van het tweede lid, eenzelfde voorziening te treffen.

Artikel 2.44

Dit artikel bevat de verplichting voor een ingezetene om feiten betreffende zijn burgerlijke staat en nationaliteit die zich in het buitenland hebben voorgedaan, te melden aan het college van burgemeester en wethouders. Deze verplichting is noodzakelijk om de gemeente de mogelijkheid te geven deze gegevens in de basisregistratie op te nemen in het geval dat deze gegevens niet langs een andere weg ter kennis van de gemeente komen (bijvoorbeeld via internationale uitwisseling van documenten).

Artikel 2.45

Dit artikel biedt de mogelijkheid aan colleges van burgemeester en wethouders om van betrokkenen (eerste lid) of van de briefadresgever

(vierde lid) na het doen van een aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging of van vertrek nadere inlichtingen en geschriften te verzoeken, voor zover van belang voor de bijhouding van de basisregistratie. Zo stellen veel colleges van burgemeester en wethouders ter voorkoming van zogenaamde spookbewoning verplicht dat bij de aangifte van adreswijziging een huurovereenkomst of koopakte wordt overgelegd alvorens tot inschrijving wordt overgegaan.

De in het tweede lid vereiste schriftelijke instemming van de briefadresgever, is noodzakelijk om er verzekerd van te zijn dat niemand tegen zijn wil kan worden belast met een briefadres van een ander. Het derde lid verplicht de briefadresgever er voor te zorgen dat voor de houder van het briefadres bestemde geschriften of inlichtingen daarover, de betrokkene bereiken.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot en met vierde lid. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn te bepalen hoe een rechtspersoon die een briefadres ter beschikking stelt, moet voldoen aan zijn verplichting om inlichtingen te geven aan het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 2.46

Op grond van dit artikel geldt de verplichting voor de ingezetene om op verzoek van het college van burgemeester en wethouders inlichtingen te verschaffen en geschriften te overleggen over feiten betreffende zijn burgerlijke staat en nationaliteit indien deze noodzakelijk zijn voor de bijhouding van de basisregistratie. Deze verplichting kan onder meer worden gebruikt voor gevallen waarin een onderzoek is ingesteld naar de onjuistheid van een gegeven en aanvullende inlichtingen van de burger nodig zijn.

Artikel 2.47

De colleges van burgemeester en wethouders kunnen bij een redelijk vermoeden dat niet voldaan is aan een aangifteverplichting als bedoeld in de artikelen 2.38, 2.39 en 2.43 (aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging of van vertrek), iemand verplichten inlichtingen te verschaffen en geschriften te overleggen die noodzakelijk zijn voor de bijhouding met betrekking tot hem van de basisregistratie. Het college kan op grond van artikel 4.2 ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van deze verplichting.¹

Artikel 2.48

De in de voorgaande artikelen opgenomen aangifte- en inlichtingenplichten (aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging of van vertrek) berusten bij minderjarigen op de ouders, voogden en verzorgers en bij onder curatele gestelden op de curatoren. Minderjarigen van 16 jaar of ouder zijn bevoegd deze verplichtingen ook zelf te vervullen.

Artikel 2.49

In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat ouders en meerderjarige kinderen, indien deze hetzelfde woonadres hebben, voor elkaar de aangifte- en inlichtingenverplichtingen inzake adreswijziging of vertrek kunnen vervullen. Hetzelfde geldt voor echtgenoten die hetzelfde woonadres hebben. Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen dat een meerderjarige voor een ingeschrevene die hem daartoe schriftelijk heeft gemachtigd, de aangifte- of inlichtingenplicht vervult. Deze mogelijkheid zich te laten vervangen door een ander bestaat overigens niet voor de inlichtingenplicht van artikel 2.47, aangezien die verplichting specifiek is

¹ Datzelfde geldt voor de andere verplichtingen uit hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 5.

gekoppeld aan degene ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat hij in gebreke is gebleven om aangifte te doen; het is dan ook aan die persoon of personen om zelf daarover inlichtingen te verstrekken. Deze rechten om voor een ander de aangifte- en inlichtingenverplichtingen te kunnen vervullen, zijn opgenomen omdat het een te zware belasting op de burger zou leggen, indien deze in alle gevallen persoonlijk zijn verplichtingen met betrekking tot de bijhouding van de basisregistratie zou moeten vervullen. Het stelsel van vertegenwoordiging in het wetsontwerp is gebaseerd op de gedachte dat vertegenwoordiging mogelijk moet zijn op grond van een relatie van een veronderstelde getrouwheid en goede belangenbehartiging (samenwonende ouders en kinderen en samenwonende echtgenoten dan wel geregistreerde partners voor elkaar) of op grond van een bijzondere schriftelijke machtiging. In het eerste lid, onderdeel d, is de mogelijkheid opgenomen dat het hoofd van een instelling voor gezondheidszorg de aangifte- of inlichtingenplicht vervult voor een in die instelling verblijvende persoon, indien deze om gezondheidsredenen niet in staat kan worden geacht aan zijn verplichtingen te voldoen of een machtiging daartoe te geven. Ook bepaalde in het onderdeel genoemde familieleden (bijvoorbeeld de echtgenoot) kunnen de verplichtingen in deze gevallen vervullen. Op grond van het tweede lid kan het college van burgemeester en wethouders in gevallen van vertegenwoordiging de vertegenwoordigde oproepen om in persoon te verschijnen om inlichtingen te verschaffen. In het geval van vertegenwoordiging van een persoon die wegens de toestand van zijn gezondheid niet in staat kan worden geacht aan zijn verplichtingen te voldoen, zal deze mogelijkheid inhouden dat de vertegenwoordigde op een later tijdstip, zodra hij hiertoe in staat is, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders verplicht is te verschijnen.

Het ontlenen van gegevens aan een aangifte geschiedt niet dan nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld (artikelen 2.19, vijfde lid, 2.20, vierde lid en 2.21, vierde lid). Deugdelijke identiteitsvaststelling is in het bijzonder van belang bij een inschrijving van een ingezetene of bij de (her)vestiging van een ingeschrevene als ingezetene. Het uitgangspunt is dat in die gevallen de identiteitsvaststelling alleen goed mogelijk is als de betrokkene zelf zijn aangifteplicht vervult en zich daartoe meldt bij de gemeente waar hij zijn adres heeft. Slechts om zwaarwegende redenen kan hiervan worden afgezien. Zo is het denkbaar dat de gezondheid van de betrokkene er aan in de weg staat dat hij zich meldt bij het gemeentelijke loket. Het is mogelijk dat in zo'n geval de aangifte wel door de betrokkene zelf kan worden gedaan, maar niet aan het gemeentelijke loket. Het is ook mogelijk dat de betrokkene niet in staat is om zijn verplichtingen zelf te vervullen en dat een ander dit voor hem moet doen. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een voorziening te treffen voor dergelijke gevallen.

Artikel 2.50

Wanneer personen naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd in een instelling of bedrijf in de gemeente zullen overnachten dan wel naar redelijke verwachting voor onbepaalde tijd zullen verblijven, kan dat voor het college van burgemeester en wethouders aanleiding zijn om tot een ambtshalve inschrijving of een ambtshalve adreswijziging over te gaan. Teneinde het college van burgemeester en wethouders in staat te stellen van elk relevant verblijf in zijn gemeente kennis te nemen, is de groep van instellingen en bedrijven die kunnen worden verplicht de door het college gevraagde inlichtingen te verstrekken ruim geformuleerd. Het gaat om instellingen en bedrijven waar verblijf, van welke aard dan ook, wordt

gehouden. Ook bedrijven die zich bezighouden met verblijfsrecreatie zoals hotels, vakantieverblijven, pensions en campings kunnen hieronder worden verstaan.

Artikel 2.51

De verplichting voor de echtgenoot en andere nabestaanden om inlichtingen te verschaffen en documenten te overleggen, is aansluitend bij die van artikel 2.44 noodzakelijk om het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid te geven het gegeven van overlijden in de basisregistratie op te nemen in het geval dat dit gegeven niet langs een andere weg ter kennis van de gemeente komt. Het college van burgemeester en wethouders zal in voorkomende gevallen zelf voor een Nederlandse vertaling van een geschrift dienen te zorgen.

Artikel 2.52

Het is van groot belang om in de basisregistratie de juiste gegevens op te nemen. Daar vloeit uit voort dat het van belang is om enerzijds de identiteit vast te kunnen stellen van degene op wie de gegevens betrekking hebben en anderzijds de identiteit van degene die aangifte doet, inlichtingen verstrekt of geschriften overlegt. Dat kan dezelfde persoon zijn, maar dat hoeft niet – zoals blijkt uit de hiervoor besproken bepalingen.

Het eerste lid verplicht degene die ter uitvoering van ingevolge deze paragraaf op hem rustende verplichtingen in persoon verschijnt (om aangifte te doen, inlichtingen te verschaffen of geschriften over te leggen) om desgevraagd een identiteitsbewijs te tonen.

Het tweede lid verplicht de in artikel 2.48 bedoelde personen om de desbetreffende minderjarige of onder curatele gestelde desgevraagd te laten verschijnen en een op hem betrekking hebbend identiteitsbewijs te tonen. Als identiteitsbewijs dient een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

§ 6. De rechten van de burger

Artikel 2.53

Ten aanzien van de meeste in paragraaf 6 geregelde verzoeken geldt dat deze dienen te worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente (eerste lid). De bedoelde verzoeken hebben namelijk betrekking op de bijhouding van persoonsgegevens (en daarmee verband houdende mededelingen aan de verzoeker) en daarvoor is het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente verantwoordelijk op grond van artikel 1.4. Een verzoek als bedoeld in artikel 2.55 ziet alleen op mededelingen omtrent de verwerking van persoonsgegevens, het verlenen van inzage in de gegevens en het verstrekken van (gewaarmerkte) afschriften van (en bepaalde informatie over) die gegevens. Op grond van het tweede lid kan een dergelijk verzoek worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders van iedere gemeente in Nederland. Het wordt nu dus mogelijk om inzage in en afschriften van de eigen gegevens te krijgen bij iedere gemeente in Nederland. Een dergelijk verzoek kan ook worden gericht aan een inschrijfvoorziening als bedoeld in artikel 2.64 (derde lid).

Artikel 2.54

In het eerste lid wordt voorgeschreven dat binnen vier weken na een inschrijving in de basisregistratie of nadat een ingeschreven ingezetene is geworden, aan de betrokkene (of zijn vertegenwoordiger(s)) als bedoeld

in het tweede lid) een volledig overzicht van zijn persoonslijst wordt toegezonden. Het overzicht moet worden gesteld in een begrijpelijke vorm. Het toezenden van een overzicht van de persoonslijst heeft mede tot doel de betrokkene na te laten gaan of de over hem opgenomen gegevens correct zijn. De geregistreerde heeft overigens te allen tijde het recht op correctie (artikel 2.58). Dit betekent dat ook als op een veel later tijdstip onjuistheden in de persoonslijst worden ontdekt, die ook al op het toegezonden overzicht voorkwamen, het college van burgemeester en wethouders op verzoek van de betrokkene alsnog tot correctie moet overgaan. De toezending geschiedt kosteloos. Anders dan in artikel 78 van de Wet GBA is dat in artikel 2.54 (en artikel 2.81, eerste lid) niet meer expliciet bepaald. In andere gevallen, zoals bijvoorbeeld bij een verzoek om inzage als bedoeld in artikel 2.55, tweede lid, is wel expliciet bepaald dat er geen kosten in rekening gebracht mogen worden. In die gevallen zou – zonder deze expliciete bepaling – de gemeente kosten in rekening kunnen brengen op grond van artikel 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Die bepaling biedt de grondslag voor het in rekening brengen van rechten bij het verlenen van diensten door het gemeentebestuur. De verplichte toezending van het onderhavige artikel – waar géén verzoek van de betrokkene aan ten grondslag ligt – is niet aan te merken als een dienst in de zin van de genoemde bepaling van de Gemeentewet. Het derde lid bepaalt dat de toezending vergezeld moet gaan van onder andere de hoofdlijnen van de geldende regels met betrekking tot de basisregistratie, waarbij is aangegeven welke informatie ten minste moet worden verstrekt.

Bij gelegenheid van de aangifte van verblijf en adres wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van het in artikel 2.59 opgenomen recht om het verantwoordelijke college te verzoeken de hem betreffende gegevens niet te verstrekken aan bepaalde derden.

Artikel 2.55

Dit artikel regelt het informatie- en inzagerecht van de betrokkene in de hem betreffende gegevens. Op verzoek van betrokkene (of zijn vertegenwoordigers als bedoeld in het vijfde lid) wordt hem op grond van het eerste lid medegedeeld of hem betreffende gegevens in de basisregistratie worden verwerkt. Is dat het geval, dan wordt op verzoek inzage verleend in die gegevens (tweede lid) of een (desgewenst gewaarmerkt) afschrift verstrekt van die gegevens. Zoals toegelicht bij artikel 2.53, tweede lid, kunnen deze verzoeken zowel worden gericht tot het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente, als tot het college van een willekeurige andere gemeente.

De kosteloze inzage door de betrokkene van de over hem in de basisregistratie opgenomen gegevens kan eventueel via een beeldscherm plaatsvinden. Indien de betrokkene zijn persoonslijst op papier wil inzien, dient hij hiertoe een afschrift als bedoeld in het derde lid te vragen. Het college van burgemeester en wethouders kan aan het verstrekken van een afschrift kosten verbinden, met dien verstande dat dit alleen is toegestaan indien het college van burgemeester en wethouders kosteloze inzage aanbiedt. De kosten kunnen in rekening worden gebracht als gemeentelijke rechten in verband met door het gemeentebestuur verstrekte diensten, overeenkomstig de artikelen 229 tot en met 229b van de Gemeentewet.

Alvorens aan de betrokkene inzage wordt gegeven in de over hem in de basisregistratie opgenomen gegevens, dient het college van burgemeester en wethouders op grond van het vierde lid de identiteit van de betrokkene deugdelijk vast te stellen. Een vergelijkbare eis is opgenomen in de Wbp. Dit voorschrift heeft tot doel te voorkomen dat iemand door het gebruik van de naam van een ander gegevens over deze kan krijgen. Op welke wijze de identiteit van de betrokkene kan worden vastgesteld,

zal van geval tot geval kunnen verschillen. De bepaling laat inzage op afstand langs elektronische weg toe, mits een deugdelijke vaststelling van de identiteit daarbij is verzekerd. Anderzijds kan het in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn dat de betrokkene in persoon verschijnt.

De gegevens opgenomen in de basisregistratie over een persoon, kunnen behalve de gegevens die op zijn eigen persoonslijst zijn opgenomen, ook gegevens betreffen die zijn opgenomen op persoonslijsten van andere ingeschrevenen (bijvoorbeeld als ouder op de persoonslijst van een kind). Op grond van het zesde lid hoeft aan een verzoek geen gevolg te worden gegeven indien dat niet met een redelijke tussenpoos is gedaan ten opzichte van een eerder verzoek. De clausule «met redelijke tussenpoos» is afkomstig uit de aanhef uit onderdeel a van artikel 12 van de Europese privacyrichtlijn en sluit aan bij het bepaalde in artikel 35 van de Wbp. Wat een redelijke tussenpoos is, is in zijn algemeenheid niet aan te geven. Het gaat om drie verschillende verzoeken die in hun aard zodanig verschillen dat niet één redelijke termijn te geven is die voor alle drie de soorten verzoeken redelijk is. Verder is de concretisering van een redelijke tussenpoos afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat wekelijks inzage niet nodig is bij ongewijzigde gegevens, maar frequente verstrekking van een afschrift gedurende een bepaalde periode bijvoorbeeld wel als de betrokkene deze afschriften aantoonbaar steeds nodig heeft.

Artikel 2.56

In artikel 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt aan gehuwden en voormalig gehuwden en aan geregistreerde partners en voormalig geregistreerde partners het recht gegeven de naam te voeren van de (voormalige) echtgenoot of echtgenote dan wel de (voormalige) geregistreerde partner door deze te doen voorafgaan of volgen op de eigen geslachtsnaam. Het eerste lid geeft uitvoering aan dit recht door deze gegevens betreffende het naamsgebruik op verzoek op te nemen in de basisregistratie. Aangezien het hier gaat om het realiseren van een recht van de burger, is – net als in de artikelen 2.55, 2.57, 2.58, 2.59 en 2.81, tweede lid – uitdrukkelijk bepaald dat het opnemen van de gegevens kosteloos geschiedt.

De opneming van de gegevens wordt schriftelijk aan de verzoeker medegedeeld (tweede lid).

Artikel 2.57

De adoptiefouders van een minderjarige jonger dan 16 jaar en het adoptiekind van 16 jaar en ouder hebben op grond van het eerste lid de bevoegdheid de in dat lid genoemde gegevens (zoals gegevens over de ouders) te laten verwijderen van de persoonslijst van het kind. De gegevens over een kind die opgenomen zijn op de persoonslijst van een ouder met wie door de uitspraak van adoptie de familierechtelijke betrekkingen tot het kind zijn verbroken, kunnen op grond van het tweede lid worden verwijderd op verzoek van deze ouder.

Het derde lid betreft de mogelijkheid om in dat lid bedoelde algemene gegevens (zoals gegevens over het geslacht en de naam) op de persoonslijst van de betrokkene te verwijderen indien deze gegevens zijn gewijzigd in verband met een rechterlijke last tot geslachtswijziging. Alleen gegevens die golden vóór de wijziging kunnen worden verwijderd.

In het vierde lid krijgt de ingeschrevene die de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt het recht om gegevens over zijn ouders, eerdere echtgenoot, eerdere geregistreerde partner of kinderen te laten verwijderen, die zijn gewijzigd in verband met een geslachtswijziging van de ouder, eerdere echtgenoot, eerdere geregistreerde partner of het kind. Deze bepaling houdt verband met een wijziging van de regeling zoals die nu in de Wet

GBA is opgenomen, waarbij vermelding van deze gegevens op de persoonslijst van de aan betrokkene gerelateerde persoon in beginsel niet plaatsvindt, tenzij de betreffende gerelateerde persoon van 16 jaar of ouder zelf om vermelding verzoekt. In het wetsvoorstel werken de gevolgen van de geslachtswijziging van een ingeschrevene in beginsel daarentegen wel door op de persoonslijst van de ouder, eerdere echtgenoot, eerdere geregistreerde partner of het kind van de betrokken persoon. De desbetreffende ouder, eerdere echtgenoot, eerdere geregistreerde partner of kind van 16 jaar of ouder kan op grond van het vierde lid deze vermelding echter weer ongedaan maken.

Op grond van het vijfde en zesde lid geldt ook hier dat de identiteit van de verzoeker deugdelijk moet worden vastgesteld en dat mededeling aan de betrokkene moet worden gedaan van de verwijdering. Een verzoek als bedoeld in het derde of vierde lid wordt gedaan door ouders, voogden of verzorgers of curatoren, in geval van minderjarigen jonger dan 16 of onder curatele gestelden.

Artikel 2.58

In dit artikel wordt het recht van betrokkene beschreven op correctie van op hem betrekking hebbende gegevens, voor zover deze gegevens feitelijk onjuist of onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het college van burgemeester en wethouders zal een correctie uiteraard alleen doorvoeren met inachtneming van alle bepalingen over de bijhouding van de basisregistratie die in afdeling 1 van hoofdstuk 2 zijn opgenomen (tweede lid). De termijn van vier weken waarbinnen de gegevens moeten zijn gecorrigeerd (eerste lid), kan voor wat betreft de gegevens betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit worden verlengd (derde lid). Een verlenging is voor de correctie van deze gegevens mogelijk gemaakt, omdat het bij een onderzoek naar deze gegevens nodig kan zijn buitenlandse bronnen te raadplegen, wat langere tijd kan vergen. Op grond van het vierde en vijfde lid geldt (evenals in artikel 2.57) dat de identiteit van de verzoeker deugdelijk moet worden vastgesteld, dat een verzoek ook kan worden gedaan door ouders, voogden of verzorgers en curatoren en dat mededeling aan de betrokkene moet worden gedaan van de uitvoering van het verzoek.

Artikel 2.59

Dit artikel voorziet in samenhang met artikel 3.21 in de mogelijkheid voor een ingeschrevene om de verstrekking van hem betreffende gegevens aan derden te beperken. Ingevolge het onderhavige artikel wordt in dit verband een aantekening (als administratief gegeven) geplaatst op de persoonslijst. Aan het verzoek wordt, zo bepaalt dit artikel, binnen vier weken gevolg gegeven. Zie de toelichting bij artikel 3.21 voor een beschouwing omtrent de reikwijdte van de mogelijkheid om gegevensverstrekking aan derden te beperken.

Artikel 2.60

In dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat de daarin opgesomde beslissingen van een college van burgemeester en wethouders worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb hetgeen onder meer inhoudt dat de Awb-bepalingen inzake de voorbereiding, motivering, bekendmaking en rechtsbescherming hierop van toepassing zijn. De Wbp kent een vergelijkbare voorziening (artikel 45 Wbp).

Nieuw ten opzichte van de Wet GBA is onderdeel e, waarin wordt bepaald dat een beslissing om ambtshalve over te gaan tot verbetering, aanvulling of verwijdering van een algemeen gegeven wordt gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb. Materieel is een dergelijke beslissing tevens

een beslissing om bij een opgenomen algemeen gegeven een aantekening over de onjuistheid van dat gegeven te plaatsen (onderdeel f), immers, een ambtshalve correctie zal altijd tot een dergelijke aantekening leiden omdat het gegeven onjuist bleek te zijn (artikelen 2.26 en 2.76). Om verwarring op dit punt te voorkomen is ervoor gekozen om de beslissing tot ambtshalve verbetering, aanvulling of verwijdering apart te noemen in de opsomming.

Artikel 2.61

Het eerste lid betreft de situatie waarin de rechtbank op grond van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, bij gegrondverklaring van het beroep het bestuursorgaan opdraagt een nieuw besluit te nemen of een handeling te verrichten, dan wel bepaalt dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dergelijke opdrachten dienen uiteraard te geschieden met inachtneming van de bepalingen over de bijhouding in afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de wet.¹

In het tweede lid wordt de bestaande competentie van de rechtbank te 's-Gravenhage gehandhaafd met betrekking tot procedures omtrent besluiten als bedoeld in artikel 2.60 die het Nederlandschap betreffen.

Afdeling 2. Niet-ingezetenen

§ 1. Algemeen

Artikel 2.63

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat twee afdelingen, afdeling 1 handelt over de bijhouding van gegevens over ingezetenen en afdeling 2 over de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen.

De bijhouding van de basisregistratie met betrekking tot ingezetenen ligt in de handen van (het college van burgemeester en wethouders van) de gemeente (artikel 1.4, eerste lid). De minister van BZK is verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen (artikel 1.4, tweede lid).

Er zijn twee situaties waarin deze indeling nuancering behoeft. Als een persoon die als ingezetene in de basisregistratie is opgenomen, komt te overlijden, wordt de betrokkene niet meer als ingezetene geregistreerd. Eventuele wijzigingen in de gegevens over de betrokkene zullen feiten betreffen die zich hebben voorgedaan vóór het overlijden. Er kan sprake zijn van een huwelijk dat niet was vastgelegd. Of de constatering van een eerder bij het vastleggen van de gegevens gemaakte fout. Deze gegevens worden opgenomen op grond van afdeling 1, door de gemeente waar de betrokkene laatstelijk woonde (eerste lid).

Ook in het geval dat een ingezetene emigreert, wordt hij van ingezetene niet-ingezetene. De verantwoordelijkheid voor de bijhouding verschuift in beginsel van de gemeente naar de minister van BZK. Maar voor zover blijkt dat er zich vóór de emigratie feiten hebben voorgedaan die tot bijhouding nopen, worden deze gegevens opgenomen op grond van afdeling 1, door de gemeente waar de betrokkene woonde voor zijn vertrek (tweede lid). Deze regel wordt in de invoeringsfase anders uitgevoerd. Zie hierover de toelichting bij (overgangs)artikel 4.11.

Het kan zijn dat een persoon die als niet-ingezetene is opgenomen in de basisregistratie, zich vervolgens in Nederland vestigt. Denk aan het geval dat iemand die eerder is geëmigreerd, nu weer in Nederland gaat wonen. Of een persoon die in verband met seizoenarbeid in Nederland als niet-ingezetene was ingeschreven en vervolgens hier komt wonen en werken.

¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 juli 2006, nr. 200508772/1.

De gegevens over de betrokkene zullen worden opgenomen krachtens afdeling 1, door de gemeente waar hij gaat wonen. Het derde lid bewerkstelligt dat de gemeente in zo'n geval de gegevens die over de betrokkene (als niet-ingezetene) zijn opgenomen krachtens afdeling 2, niet zonder meer mag overnemen. De gemeente zal met inachtneming van de regels van afdeling 1 vast moeten stellen of en in hoeverre de gegevens nog juist zijn.

Het opnieuw vaststellen van de gegevens is nodig, omdat niet verzekerd is dat alle wijzigingen zijn bijgehouden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat sinds het laatste contact dat de betrokkene heeft gehad met een van de aangewezen bestuursorganen, zijn nationaliteitsgegevens zijn gewijzigd. Er kan in een dergelijk geval niet van worden uitgegaan dat de wijziging bekend is bij de basisregistratie.

De verplichting om de gegevens opnieuw te bezien is ook van belang om te verzekeren dat de bronregels van afdeling 1 (artikelen 2.8 tot en met 2.26) gevolgd worden. Die verzekering kan niet geboden worden bij het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen (zie bijvoorbeeld artikel 2.71, tweede lid).

De gemeente draagt er bij deze overgang van niet-ingezetene naar ingezetene bovendien zorg voor dat de gehele set gegevens van artikel 2.7 wordt bijgehouden en niet alleen de gegevens, bedoeld in artikel 2.69.

Artikel 2.64

In paragraaf 4.7 van het algemeen deel van deze memorie is de betekenis van deze voorzieningen uiteengezet.

Het verzoek van een niet-ingezetene om als zodanig te worden ingeschreven in de basisregistratie, kan slechts gehonoreerd worden als de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld (artikel 2.67, vierde lid). In de regel zal de betrokkene daartoe in persoon moeten verschijnen met de nodige bescheiden (artikel 2.67, tweede en derde lid). Ter ondersteuning van dit proces zijn er over het land verspreide «loketten», de inschrijfvoorzieningen.

De inschrijfvoorzieningen vormen ook een «front-office» voor de contacten tussen de niet-ingezetene en de minister van BZK als verantwoordelijke voor de bijhouding in verband met de rechten van de niet-ingezetene op – onder meer – inzage en correctie (artikel 2.79).

De inschrijfvoorzieningen maken deel uit van de centrale voorzieningen, waar de minister van BZK verantwoordelijk voor is (artikel 1.9). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent de technische en administratieve inrichting en werking en de beveiliging regels worden gesteld (artikel 1.10).

Artikel 2.65

In paragraaf 2.3.3 van het algemeen deel van deze memorie wordt een meer algemene beschouwing gewijd aan de aangewezen bestuursorganen. Zie in dat verband ook de hierna volgende toelichting op paragraaf 2, de inschrijving, waarin beknopt het verband tussen de registratie van niet-ingezetenen en de taken en bedrijfsprocessen van de aangewezen bestuursorganen wordt uiteengezet.

Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen aangewezen die kunnen verzoeken om inschrijving van een persoon in de basisregistratie als niet-ingezetene en die een opgave kunnen doen die strekt tot het opnemen van gegevens in de basisregistratie over de niet-ingezetene. In de eerste fase van invoering van de registratie van

niet-ingezetenen zullen bestuursorganen worden aangewezen die zich richten op het opleggen van heffingen en het doen van uitkeringen aan niet-ingezetenen. Het betreft in eerste instantie bestuursorganen belast met de heffing en invordering van rijksbelastingen (de Belastingdienst), de Sociale Verzekeringsbank, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en het College zorgverzekeringen.

De algemene maatregel van bestuur zal bepalen op welke taken van het bestuursorgaan de aanwijzing betrekking heeft. Het is bovendien mogelijk om verdere beperkingen te stellen aan de reikwijdte van de aanwijzing, door te bepalen op welke gevallen deze betrekking heeft. Een bestuursorgaan is slechts een aangewezen bestuursorgaan in de zin van deze wet voor zover het betreft de taken en gevallen waar de aanwijzing betrekking op heeft (artikel 2.62).

§ 2. De inschrijving

De basisregistratie personen beoogt in beginsel om volledig te zijn ten aanzien van de ingezetenen. Kort gezegd: iedereen die in Nederland woont, dient in de basisregistratie te zijn opgenomen.¹ Registratie van alle betrokkenen is noodzakelijk om verschillende overheidsorganen van de nodige gegevens te voorzien.

Volledigheid is niet beoogd voor alle andere wereldburgers. De behoefte aan het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie vloeit vooral voort uit de taken die de aangewezen bestuursorganen uitvoeren en de contacten die zij in dat verband met de betrokkenen onderhouden. De Belastingdienst heft belasting en premies van een persoon die voor seizoensarbeid naar Nederland komt. De Sociale verzekeringsbank keert AOW uit aan een gepensioneerde die in Spanje woont. Het College zorgverzekeringen int bijdragen van iemand die in het buitenland woont en aanspraken op zorg heeft in zijn woonland. De aangewezen bestuursorganen moeten voor een goede uitvoering van hun taken ook onderling gegevens uit kunnen wisselen. De Belastingdienst heft belasting over de uitkering van de Sociale verzekeringsbank en heeft daarvoor gegevens nodig van de Sociale verzekeringsbank. De bijdrage voor het College zorgverzekeringen kan afhangen van het inkomen en daarom heeft het college gegevens nodig van de Belastingdienst. Om die gegevensuitwisseling goed te laten verlopen is het van groot belang om enkele algemene gegevens over de betrokkene op één plaats op te slaan en die gegevens op een doelmatige manier ter beschikking te stellen. Met name dat aspect wordt verzorgd door het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie. Het voorgaande illustreert het verband tussen (de behoefte aan) een inschrijving van een niet-ingezetene en de taken en bedrijfsprocessen van de aangewezen bestuursorganen. Het wetsvoorstel kent twee wegen waarlangs inschrijvingen kunnen verlopen. Op de eerste plaats kan de betrokkene zelf om inschrijving verzoeken. Dat zal hij doen als zijn positie ten opzichte van of zijn contact met een aangewezen bestuursorgaan daar aanleiding toe geeft.² Op de tweede plaats kan een aangewezen bestuursorgaan om inschrijving verzoeken. Het orgaan zal zo'n verzoek doen als het behoefte heeft aan registratie en het minder voor de hand ligt dat de betrokkene (niet ingeschreven) niet-ingezetene zelf om inschrijving verzoekt.³

Het onderhavige wetsvoorstel kent geen verplichting voor personen of aangewezen bestuursorganen, om te verzoeken om een inschrijving als niet-ingezetene. Juist omdat de behoefte aan inschrijving sterk samenhangt met de taken en de bedrijfsprocessen van de aangewezen bestuursorganen, ligt het op de weg van de sectorwetgever om zo nodig regels te

¹ Bij deze korte omschrijving zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Het «wonen in Nederland» als criterium voor inschrijving als ingezetene is een verkorte aanduiding van wat in de toelichting op artikel 2.66 meer precies wordt omschreven. Bovendien worden niet alle personen die hier «wonen» als ingezetene in de basisregistratie opgenomen. Voor uitzonderingen zie bijvoorbeeld artikel 2.6.

² Als een niet-ingezetene hier bijvoorbeeld drie maanden komt werken wordt hem verzocht om zich als niet-ingezetene in te schrijven. Onvoldoende registratie levert voor de betrokkene het risico op dat hij voor het hoogste belastingtarief wordt aangeslagen.

³ Bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet in Nederland verblijft, immers inschrijving op verzoek van de betrokkene kan alleen bij een in Nederland gevestigde inschrijffoorziening.

stellen die er toe leiden dat een (niet ingeschreven) niet-ingezetene in de basisregistratie wordt opgenomen. Het Europese recht in verband met het vrije verkeer van personen beperkt overigens de mogelijkheid om een inschrijverplichting op te leggen aan burgers van de Europese Unie.¹

Artikel 2.66

Het inschrijven van een persoon is het voor de eerste maal opnemen van gegevens over de betrokkene in de basisregistratie (artikel 1.1, persoonslijst en inschrijving). Als een persoon in Nederland wordt geboren, of naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste tweederde van de tijd in Nederland verblijf zal houden wordt hij in beginsel als *ingezetene* in de basisregistratie ingeschreven.² De inschrijving en de verdere bijhouding geschieden dan door de gemeente overeenkomstig afdeling 1 van dit hoofdstuk.

Inschrijving als niet-*ingezetene* overeenkomstig afdeling 2 geschiedt door de minister van BZK. Er zijn twee gronden voor inschrijving: een verzoek van de betrokken persoon of een verzoek van een aangewezen bestuursorgaan (eerste lid). Een persoon mag slechts éénmaal in de basisregistratie voor komen. Inschrijving als niet-ingezetene is niet mogelijk als de betrokkene reeds in de basisregistratie is opgenomen – als ingezetene of als niet-ingezetene (tweede lid). Het is wel mogelijk dat een ingezetene, niet-ingezetene wordt (emigratie of overlijden). En ook omgekeerd kan een in de basisregistratie opgenomen niet-ingezetene, ingezetene worden (immigratie). Er vindt in die gevallen echter geen inschrijving plaats.

Artikel 2.67

Een niet-ingezetene kan de minister van BZK verzoeken om hem in de basisregistratie in te schrijven (eerste lid). Te denken valt aan een persoon uit Polen die twee maanden in Nederland verblijft en werkt (seizoensarbeider). Of een persoon die in Duitsland of België woont en in Nederland werkt (grensarbeider).

Inschrijving kan alleen geschieden als de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld (vierde lid). De hoofdregel is dat de betrokkene daartoe in persoon moet verschijnen bij een van de inschrijfvoorzieningen (derde lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan een uitzondering worden gemaakt op die regel (derde lid). Het beleid is er op gericht om zo min mogelijk uitzonderingen toe te staan.³ Ten behoeve van een goede verificatie van de identiteit van de betrokkene zal hij de nodige bescheiden moeten overleggen, zoals met name een geldig paspoort. Een goede verificatie van de identiteit is van groot belang in verband met een juiste inschrijving en ter voorkoming van dubbele inschrijvingen (artikel 2.66, tweede lid). Het tweede lid biedt in dit verband een grondslag voor het stellen van regels inzake de bescheiden die de betrokkene moet overleggen.

Bij het verzoek om inschrijving wordt ook nagegaan of de betrokkene in aanmerking komt voor inschrijving als ingezetene. Inschrijving als niet-ingezetene blijft dan achterwege (vijfde lid). De betrokkene zal zich in dat geval moeten wenden tot zijn woonplaatsgemeente voor een inschrijving overeenkomstig afdeling 1 van dit hoofdstuk.

Aan een persoon die zich als niet-ingezetene in wil schrijven worden dus eisen gesteld ten aanzien van een goede verificatie van de identiteit en het verstrekken van bescheiden om een deugdelijke opname van gegevens mogelijk te maken. Bovendien is vereist dat de betrokkene niet al in de basisregistratie is ingeschreven, of daarin als ingezetene opgenomen zou moeten worden. Voor het overige worden geen eisen gesteld aan de

¹ Zie onder meer Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEU L 158).

² Het «in beginsel» heeft betrekking op ander voorwaarden die gelden. Zo wordt een persoon alleen op grond van de geboorteakte, opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand in Nederland, waarop als geboorteplaats een plaats in Nederland is vermeld, ingeschreven, als ten minste één van de ouders op de geboortedatum als ingezetene is ingeschreven (artikel 2.3). Inschrijving op de grond dat de betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste tweederde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, geschiedt alleen als de betrokkene rechtmatig verblijf in Nederland geniet (artikel 2.4). Bovendien kan uit artikel 2.6 voortvloeien dat de betrokkene niet wordt ingeschreven.

³ Omdat het wetsvoorstel geen aangifteplicht kent in verband met de inschrijving, kunnen de verschillende regels voor ingezetenen omtrent het vervullen van die verplichting door anderen buiten toepassing blijven (vergelijk de artikelen 2.48 en 2.49). De betrokkene moet in beginsel zelf bij de inschrijfvoorziening verschijnen. Wel blijven de algemene regels van vertegenwoordiging van kracht: een verzoek om inschrijving van een baby wordt gedaan door de wettelijke vertegenwoordiger, namens de baby. Ook in dat geval blijft verschijning in persoon het uitgangspunt.

betrokkene, omdat andere eisen niet goed operationeel te maken zijn. Het kan daarom voorkomen dat iemand verzoekt om registratie als niet-ingezetene, voldoet aan de meergenoemde eisen, vervolgens ingeschreven wordt, waarna blijkt dat de gegevens niet door de (aange-
wezen) bestuursorganen worden gebruikt. Men kan denken aan het geval dat een persoon die in België woont, overweegt om in Nederland te gaan werken, zich in laat schrijven als niet-ingezetene in verband met de (toekomstige) relatie met de Nederlandse belastingdienst, waarna blijkt dat de baan niet door gaat. Dergelijke gevallen zullen naar verwachting niet veel voorkomen, enerzijds omdat inschrijving de niet-ingezetene de nodige moeite kost en anderzijds omdat uit de aard van het register duidelijk is dat een inschrijving als niet-ingezetene geen enkele aanspraak of recht oplevert.¹

Bij een inschrijving worden door de inschrijffoorziening ten minste een aantal (identificerende) algemene gegevens over de betrokkene opgenomen. Deze gegevensset wordt vastgesteld op grond van artikel 2.70, tweede lid. De set wordt zodanig gekozen dat deze voldoende is om te toetsen op dubbele inschrijvingen.

Artikel 2.68

Een aangewezen bestuursorgaan kan de minister van BZK verzoeken om een persoon in de basisregistratie in te schrijven (eerste lid). Dat zal met name gebeuren als de betrokken persoon niet in Nederland verblijft. Te denken valt aan een persoon die recht heeft op AOW en in Spanje woont. In zo'n geval zal de Sociale Verzekeringsbank verzoeken om de betrokkene in te schrijven – aangenomen dat deze niet al eerder ingeschreven is in de basisregistratie.² Naar verwachting zullen jaarlijks rond tienduizend van deze verzoeken tot inschrijving worden gedaan.

Een aangewezen bestuursorgaan zal slechts verzoeken om inschrijving als het de betrokkene ook zelf registreert in verband met de uitvoering van zijn taak (tweede lid). Met de taak wordt hier bedoeld op de taakuitoefening voor zover die valt binnen de aanwijzing (artikelen 2.62 en 2.65). Taken en gevallen buiten de aanwijzing, vallen niet onder de hier bedoelde taak.

Op het aangewezen bestuursorgaan rust de verplichting om de identiteit van de betrokkene deugdelijk vast te stellen (derde lid). Een goede identiteitsvaststelling is van groot belang in verband met een juiste inschrijving en ter voorkoming van dubbele inschrijvingen. Het aangewezen bestuursorgaan dient ook na te gaan of de betrokkene in aanmerking komt voor inschrijving als ingezetene. In dat geval blijft inschrijving als niet-ingezetene achterwege (vierde lid). De betrokkene zal zich moeten wenden tot zijn woonplaatsgemeente voor een inschrijving overeenkomstig afdeling 1 van dit hoofdstuk.

§ 3. De opnemings van persoonsgegevens

Artikel 2.69

Dit artikel beschrijft de gegevens die over een niet-ingezetene worden bijgehouden. Evenals bij de ingezetenen is er een onderverdeling in algemene gegevens en administratieve gegevens. De algemene gegevens zijn een deelverzameling van de algemene gegevens die over ingezetenen worden bijgehouden.

Het verwerven van correcte, actuele, gegevens over niet-ingezetenen is geen eenvoudige zaak. Niet-ingezetenen wonen niet in Nederland. Als een

¹ Dit behoudens de rechten die de betrokkene heeft ter zake van een juiste verwerking van zijn gegevens in de basisregistratie, zoals het recht op inzage en correctie.

² Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een persoon die eerder in Nederland heeft gewoond, voor 1994 is geëmigreerd en daardoor niet in de GBA is opgenomen.

betrokkene al in Nederland verblijft, is dat slechts tijdelijk. Het in afdeling 1 voor ingezetenen van Nederland geregelde systeem van het bijhouden van algemene gegevens kan daarom niet onverkort gebruikt worden. Dit voor het bijhouden van gegevens over niet-ingezetenen kenmerkende aspect, komt ook tot uitdrukking in het beperken van de set van gegevens die wordt bijgehouden.

De aangewezen bestuursorganen zijn de leveranciers van gegevens in geval van een inschrijving als bedoeld in artikel 2.68 en in geval van een opgave als bedoeld in artikel 2.70, derde lid, onder a. In verband met deze bepalende rol als gegevensleveranciers is met de aangewezen bestuursorganen afgestemd welke gegevensset wenselijk is, gelet op de mogelijkheden van deze organen om een goede bijhouding te verzekeren en op hun behoefte aan gegevens.

De in dit artikel beschreven algemene gegevensset is tegen deze achtergrond vastgesteld. Het betreft de volgende algemene gegevens (eerste lid, onderdeel a):

- gegevens over de burgerlijke staat met betrekking tot de naam, de geboorte, het geslacht en het overlijden;
- gegevens over de nationaliteit;
- gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- gegevens over het woonadres;
- gegevens over het burgerservicenummer.

Het woonadres is een buitenlands adres. Bij dat adres is een zekere bestendigheid te verwachten.

Sommige niet-ingezetenen zullen korte tijd in Nederland verblijven. De plaats (of plaatsen) waar de betrokkene zich in die tijd ophoudt wordt niet in de basisregistratie vastgelegd, omdat dit een te vluchtig gegeven is dat niet goed bijgehouden kan worden. Dat komt overeen met de benadering bij ingezetenen. Een ingezetene kan zich korte tijd buiten Nederland ophouden. Dat zal niet leiden tot actualisering van zijn gegevens in de basisregistratie (artikel 2.21). Ook in dat geval wordt de plaats (of plaatsen) waar de betrokkene zich in die tijd ophoudt, niet vastgelegd.

In vergelijking met de gegevens over ingezetenen, worden gegevens over curatele en over het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend niet bijgehouden indien de betrokkene een niet-ingezetene is. Deze gegevens zijn over niet-ingezetenen niet op een verantwoorde manier te registreren. Niet alleen omdat de actualiteit van deze gegevens niet is verzekerd, maar ook omdat de definities van curatele en gezag naar buitenlands recht kunnen afwijken van de Nederlandse begrippen die ten aanzien van ingezetenen in de basisregistratie worden gehanteerd. Om bovengenoemde redenen heeft de opnemings van deze gegevens weinig toegevoegde waarde voor de gebruikers van de basisregistratie.

Gegevens over gerelateerden als echtgenoten en kinderen worden niet als zodanig opgenomen. Er is onvoldoende zekerheid dat deze gegevens door de aangewezen bestuursorganen op een acceptabel niveau van actualiteit en juistheid gehouden kunnen worden. Bovendien zijn voor de gebruikers van de basisregistratie de bij ingezetenen gehanteerde begrippen als huwelijk en geregistreerd partnerschap niet zonder meer toepasbaar. Zo is bijvoorbeeld een fiscaal partner een heel ander begrip dan een echtgenoot of geregistreerd partner. Dat probleem doet zich in de context van niet-ingezetenen nog sterker voor dan bij ingezetenen. Daarom worden vooralsnog bij niet-ingezetenen de in verband met de sectorwetten toe te passen relatiekenmerken (het zijn van «partner») in de sectorregistraties vastgelegd en niet in de basisregistratie. Het is wél mogelijk om de betrokken persoon (de «partner») als niet-ingezetene in de basisregistratie op te nemen – maar dan zonder zijn relatiekenmerk (het zijn van «partner»). Na een eerste periode van een jaar zal de opname van

de relatiegegevens in het kader van een evaluatie van de registratie van niet-ingezetenen aan de orde worden gesteld. Gegevens over het verblijfsrecht van niet-ingezetenen worden opgenomen net zoals dat het geval is bij ingezetenen. Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt dat daartoe geautoriseerde gebruikers van de basisregistratie deze gegevens kunnen raadplegen ongeacht of de betrokken persoon als ingezetene of als niet-ingezetene staat ingeschreven. Bijgevolg behoort ook geautomatiseerd toetsen van het verblijfsrecht van personen met behulp van de basisregistratie personen tot de mogelijkheden zonder dat daarbij onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen..

Naast de algemene gegevens worden ook administratieve gegevens opgenomen. In het eerste lid, onderdeel b, worden de soorten administratieve gegevens gespecificeerd.

Evenals bij de beschrijving van de gegevens die over ingezetenen worden opgenomen (artikel 2.7), worden de gegevens nader bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (tweede lid). Ook de bepalingen van artikel 2.7, derde en vierde lid, over het in beginsel opgenomen blijven van een eenmaal opgenomen gegeven en over het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelen van het verwijderen en het vernietigen van de gegevens, zijn in het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 2.70

Dit artikel regelt het opnemen van gegevens door de minister van BZK.

In de eerste plaats kan er sprake zijn van het opnemen van algemene gegevens bij een inschrijving. Dat kan een inschrijving zijn op verzoek van de betrokkene bij een inschrijffoorziening (artikel 2.67). Het kan ook een inschrijving zijn op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan (artikel 2.68). In beide gevallen zal de minister van BZK aan de betrokkene een burgerservicenummer toekennen (daartoe zal in een nog te maken aanpassingswet worden voorgesteld om de Wabb te wijzigen) en dit nummer opnemen overeenkomstig artikel 2.24 (eerste lid).

Bij een inschrijving op verzoek van de betrokkene bij een inschrijffoorziening, worden ten minste een aantal (identificerende) algemene gegevens over de betrokkene opgenomen. Deze gegevensset wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (tweede lid). De set wordt zodanig gekozen dat deze voldoende is om te toetsen op dubbele inschrijvingen.

Het kan ook zijn dat een aangewezen bestuursorgaan verzoekt om inschrijving (artikel 2.68). Dat verzoek zal de nodige informatie moeten bevatten om ook in dit geval te kunnen toetsen op dubbele inschrijvingen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke informatie moet worden overgelegd (artikel 2.77).

In de tweede plaats kunnen algemene gegevens worden geactualiseerd. In het geval dat een aangewezen bestuursorgaan gegevens wil actualiseren, zal het een opgave doen van de op te nemen gegevens. De minister van BZK neemt de gegevens op door deze te ontlenen aan de opgave van het aangewezen bestuursorgaan (derde lid, onderdeel a). Het is ook mogelijk dat de betrokkene zelf verzoekt om het opnemen van algemene gegevens (derde lid, onderdeel b). De betrokkene zal dan gebruik maken van een inschrijffoorziening (artikel 2.79).

Uit dit artikel, in samenhang met artikel 2.66, blijkt een belangrijk kenmerk van het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen op grond van deze afdeling: er worden alléén algemene gegevens opgenomen als daar een opgave of verzoek van een aangewezen bestuursorgaan of van de betrokkene aan ten grondslag ligt. Anders gezegd, de minister van BZK heeft niet een zelfstandige taak om de (meest actuele) gegevens van een ingeschreven niet-ingezetene te achterhalen. Dit hangt direct samen met de omstandigheid dat de contacten waar de gegevensverwerking uit voort moeten vloeien, worden onderhouden door de aangewezen bestuursorganen. Als geen van de aangewezen bestuursorganen de beschikking krijgt over gegevens die leiden tot het opnemen van gegevens in de basisregistratie, noch de betrokkene zelf om opnemen verzoekt, zullen de aanwezige gegevens niet worden geactualiseerd.

Artikelen 2.71 tot en met 2.75

Om een zeker niveau van kwaliteit en uniformiteit in de verwerving van de algemene gegevens te bewerkstelligen worden – net als bij afdeling 1 over ingezetenen – regels gesteld over die verwerving.

Eén van die regels kwam bij de toelichting op artikel 2.70 reeds aan de orde: de regels van artikel 2.24, eerste lid, die gehanteerd worden bij het opnemen van het burgerservicenummer.

In de artikelen 2.72 tot en met 2.75 worden bronregels gesteld ten aanzien van de algemene gegevens over de burgerlijke staat, de nationaliteit, het verblijfsrecht van de vreemdeling en het woonadres. Als een aangewezen bestuursorgaan een opgave doet die strekt tot het opnemen van gegevens in de basisregistratie, dan moet het bestuursorgaan toepassing geven aan die bronregels (artikel 2.71, eerste lid). In de gevallen dat de minister van BZK gegevens opneemt naar aanleiding van een verzoek van de betrokken persoon zelf, moet hij toepassing geven aan die bronregels (artikel 2.71, derde lid).

Artikel 2.71, tweede lid, bevat een bijzondere bepaling voor het geval dat een aangewezen bestuursorgaan op grond van een wet, een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie gehouden is gegevens over een niet-ingezetene te ontlenen aan een buitenlands orgaan. In dat geval zal het aangewezen bestuursorgaan voorrang geven aan de desbetreffende (internationaalrechtelijke) verplichting (artikel 2.71, tweede lid).

In de sfeer van de sociale zekerheid zijn er door Nederland met een groot aantal landen verdragen afgesloten.¹ Binnen de Europese Unie is in dit verband een verordening vastgesteld.² Deze regelingen gaan uit van (wederzijdse) bijstand bij het verwerven van gegevens over burgers van het desbetreffende land. Het is dan veelal zo geregeld dat de Sociale Verzekeringsbank bijvoorbeeld bij het doen van een uitkering aan een gerechtigde in Duitsland, niet zelf gegevens uit de Duitse administratie(s) verzamelt, maar deze geleverd krijgt van de Duitse zusterorganisatie van de Sociale Verzekeringsbank.

Wat betreft de gegevens over de burgerlijke staat verwijst artikel 2.72 naar de artikelen 2.8 en 2.10. Deze artikelen noemen als bronnen (onder meer) akten uit de registers van de Nederlandse burgerlijke stand, uitspraken van de Nederlandse rechter, buitenlandse akten of rechterlijke uitspraken, bevoegdlijk opgemaakte geschriften (zoals het paspoort) en de verklaring onder ede. De bronnen zijn gevat in een voorkeursvolgorde, waarbij de bron met lagere voorkeur gebruikt mag worden als de bron met hogere voorkeur ontbreekt. Het is voorstelbaar dat gemiddeld genomen bij de

¹ Zie bijvoorbeeld het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Australië inzake sociale zekerheid (Trb. 2002, 95).

² Verordening (EEG) Nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

niet-ingezetenen bronnen met een lagere voorkeur worden gebruikt in vergelijking met de situatie bij de ingezetenen.

De gegevens over de nationaliteit kunnen worden vastgesteld op basis van hetzelfde regime als dat geldt voor ingezetenen (artikelen 2.14 en 2.15). Gegevens over het Nederlanderschap worden in beginsel vastgesteld met toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap, of door de gegevens te ontleen aan akten of rechterlijke uitspraken als bedoeld in die wet. Als bronnen voor een vreemde nationaliteit worden op de eerste plaats genoemd beschikkingen of uitspraken van een bevoegde buitenlandse instantie die tot doel hebben om tot bewijs van de nationaliteit te dienen. Als bron met een lagere voorkeur kent artikel 2.15, tweede lid, de bevoegdelijk opgemaakte geschriften (zoals het paspoort). Evenals de Nederlandse nationaliteit kan de vreemde nationaliteit onder omstandigheden ook worden vastgesteld door toepassing van het desbetreffende nationaliteitsrecht, zonder dat er een geschrift aan ten grondslag ligt.

De gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling worden ontleend aan de gegevens die de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel daarover tot zijn beschikking heeft. Bij inschrijving van een vreemdeling vindt verstrekking van zijn gegevens plaats aan de IND (cf. hoofdstuk 3 van de wet) en als deze gegevens over het verblijfsrecht heeft in verband met de betrokken vreemdeling, dan doet die een opgave op grond van artikel 2.78, eerste lid.

De gegevens over het woonadres worden ontleend aan een opgave van de betrokkene. Als aannemelijk is dat de opgave onjuist is worden zij niet aan de opgave ontleend. Een aangewezen bestuursorgaan is in zo'n geval bevoegd om het woonadres ambtshalve vast te stellen en een opgave te doen van dat adres aan de verantwoordelijke voor de bijhouding.

Artikel 2.76

Dit artikel stemt overeen met artikel 2.26 in afdeling 1 van dit hoofdstuk. Beide artikelen bepalen dat aantekeningen worden geplaatst bij gegevens op een persoonslijst omtrent onder andere de beslissing dat een opgenomen gegeven onjuist is. Voor het belang en de functie van deze aantekeningen wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 1.7 en 3.10.

§ 4. Overige bepalingen

In deze paragraaf zijn de bepalingen samengebracht die wat betreft ingezetenen in afdeling 1 zijn ondergebracht in de paragrafen 4 (verplichtingen van overheidsorganen), 5 (verplichtingen van de burger) en 6 (rechten van de burger).

Het in afdeling 1 van dit hoofdstuk geregelde stelsel van verplichtingen van overheidsorganen, vindt geen toepassing bij de in deze afdeling geregelde bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen. Het up-to-date houden is afhankelijk van de contacten die de aangewezen bestuursorganen – eventueel via zusterorganen – met de betrokkenen onderhouden in verband met hun eigen taakuitoefening. Eventueel kan ook de betrokkene zelf om de bijhouding verzoeken. In paragraaf 4 van deze afdeling zijn daarom enkele op de situatie bij niet-ingezetenen toegepaste bepalingen opgenomen (artikelen 2.77 tot en met 2.80).

De in afdeling 1 geregelde rechten van de burger kunnen met enige aanpassing van overeenkomstige toepassing verklaard worden op de niet-ingezetenen (artikel 2.81).

Artikel 2.77

Een aangewezen bestuursorgaan dient in twee situaties over een persoon informatie te verschaffen aan de Minister van BZK.

Dat is op de eerste plaats als het aangewezen bestuursorgaan verzoekt om inschrijving van een niet-ingezetene (artikel 2.68, eerste lid). De informatie die daarbij moet worden overgelegd, wordt krachtens het onderhavige artikel vastgesteld. Zo zal bijvoorbeeld de informatie toereikend moeten zijn voor de minister van BZK om te toetsen op dubbele inschrijving in de basisregistratie. Bij de inschrijving zullen gegevens worden opgenomen in de basisregistratie. De informatie van het aangewezen bestuursorgaan moet tevens strekken tot een opgave in de zin van artikel 2.70, derde lid, onder a, waaraan de minister van BZK de op te nemen gegevens kan ontlenu en die door het aangewezen bestuursorgaan is vastgesteld overeenkomstig de artikelen 2.72 tot en met 2.75 (artikel 2.71, eerste lid).

Op de tweede plaats dient informatie te worden verschaft in het geval door het aangewezen bestuursorgaan een opgave als bedoeld in artikel 2.70, derde lid, onder a, moet worden gedaan op grond van artikel 2.78, eerste lid. Dat betreft het geval dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taak de beschikking krijgt over gegevens over de ingeschrevene die tot actualisering van de gegevens in de basisregistratie kunnen leiden. De informatie die hierbij moet worden overgelegd wordt eveneens vastgesteld krachtens dit artikel.

Tot slot biedt dit artikel een grondslag voor het stellen van regels omtrent de wijze waarop een aangewezen bestuursorgaan het verzoek of de opgave moet doen. Het verzoek en de opgave worden in beginsel met behulp van geautomatiseerde systemen uitgevoerd. De regels dienen er (in ieder geval) voor te zorgen dat de geautomatiseerde systemen van de aangewezen bestuursorganen en van de basisregistratie elkaar kunnen verstaan.

Artikel 2.78

Het doen van een opgave aan de minister van BZK die strekt tot het opnemen van algemene gegevens over een niet-ingezetene dient verband te houden met de taak van het aangewezen bestuursorgaan. Alleen als het bestuursorgaan bij zijn taakuitoefening zelf de gegevens verwerkt kan het een opgave doen. Deze eis wordt gesteld omdat juist door de relatie met de eigen bedrijfsprocessen de kwaliteit van de gegevens verzekerd wordt. Anderzijds is de opgave niet vrijblijvend. Als het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taak de beschikking krijgt over gegevens die bij kunnen dragen aan het up-to-date houden van de basisregistratie, moet hij een opgave doen (eerste lid).

Het is denkbaar dat aangewezen bestuursorganen verschillende actuele gegevens opgeven. De minister van BZK moet dan twee verschillende opgaven volgen voor hetzelfde gegeven. In dat geval wordt bij het gegeven een aantekening geplaatst: het gegeven komt in onderzoek te staan (artikel 2.76). In een dergelijk geval dient ieder aangewezen bestuursorgaan dat het desbetreffende gegeven zelf verwerkt in verband met de uitoefening van zijn taak, de goede vaststelling van het gegeven te bevorderen (tweede lid). Zodra het onderzoek het juiste gegeven heeft opgeleverd en aan de minister van BZK is medegedeeld, kan de aantekening vervallen. Zo nodig wordt bij een fout algemeen gegeven de aantekening geplaatst dat is vastgesteld dat het gegeven onjuist is (artikel 2.76).

Met het begrip taak van een aangewezen bestuursorgaan wordt in dit artikel – net als in artikel 2.68, tweede lid – bedoeld op de taakuitoefening voor zover die valt binnen de aanwijzing (artikelen 2.62 en 2.65). Taken en gevallen buiten de aanwijzing, vallen niet onder de hier bedoelde taak.

Over de hiervoor beschreven verplichtingen van aangewezen bestuursorganen kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld (derde lid).

Artikel 2.79

De onderhavige afdeling biedt aan een niet-ingezetene verschillende mogelijkheden om een verzoek te doen. Het betreft samengevat verzoeken in verband met:

- de bijhouding (artikelen 2.67, 2.70, derde lid, onderdeel b);
- de rechten van de niet-ingezetene inzake de bijhouding, zoals het recht op inzage en correctie (artikel 2.81 tweede lid, en artikel 2.81, derde lid, in samenhang met de artikelen 2.54, 2.55, 2.57, 2.58, 2.60 en 2.61).

Voor zover de betrokkene het verzoek kan of moet richten aan de minister van BZK, doet hij dit door tussenkomst van een inschrijffoorziening (eerste lid). Deze inschrijffoorzieningen vormen een «front-office» voor de contacten tussen de niet-ingezetenen en de minister van BZK als verantwoordelijke voor de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen.

In het geval dat een persoon verzoekt om inschrijving in de basisregistratie op grond van artikel 2.67 zal de betrokkene in beginsel in persoon bij een inschrijffoorziening moeten verschijnen ten behoeve van de vaststelling van zijn identiteit. Ook in andere gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om inzage, dient de identiteit van de verzoeker deugdelijk te worden vastgesteld (artikel 2.81, derde lid, in samenhang met artikel 2.55, vierde lid). Daarbij is het niet zonder meer noodzakelijk dat de betrokkene in persoon bij een inschrijffoorziening verschijnt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de indiening van een verzoek (tweede lid).

Tot slot schept het artikel een grondslag voor het heffen van rechten in verband met een verzoek van een niet-ingezetene (derde lid). Gemeenten kunnen in overeenkomstige gevallen rechten («leges») heffen op grond van artikel 229 Gemeentewet. Er kunnen geen rechten worden geheven als bepaald is dat aan het verzoek kosteloos moet worden voldaan, zoals bij een verzoek om inzage (artikel 2.55, tweede lid, in samenhang met artikel 2.81, derde lid).

De rechten zullen vastgesteld worden op een niveau dat vergelijkbaar is met de gemeentelijke rechten.

Artikel 2.80

Degene over wie gegevens worden opgenomen in de basisregistratie moet desgevraagd aan de minister van BZK een identiteitsdocument overleggen. Voor de identiteitsdocumenten wordt op de gebruikelijke manier verwezen naar artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Artikel 2.81

Dit artikel regelt de rechten van de niet-ingezetene inzake de bijhouding op grond van de onderhavige afdeling. Deze rechten zijn op dezelfde leest geschoeid als de rechten van de ingezetenen zoals die geregeld zijn in afdeling 1, paragraaf 6.

Het eerste lid bewerkstelligt dat aan de betrokkene binnen vier weken na een inschrijving een overzicht van zijn persoonslijst ter beschikking wordt gesteld. In het geval dat de betrokkene in persoon bij een inschrijffoorziening verschijnt ten behoeve van zijn inschrijving, kan in het algemeen dit overzicht direct worden meegegeven. In andere gevallen wordt het overzicht naar het woonadres van de betrokkene gezonden.

Het tweede lid regelt het recht van de niet-ingezetene om de gegevensverstrekking aan derden te beperken. Artikel 3.21 bepaalt hoe uitvoering gegeven wordt aan dit recht.

Het derde lid verklaart de relevante bepalingen van afdeling 1, paragraaf 6, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van niet-ingezetenen, met dien verstande dat de minister van BZK in de plaats treedt van het college van burgemeester en wethouders en dat voor de toepassing van artikel 2.60, onderdeel a, voor «aangifte» wordt gelezen: verzoek.

Een verzoek als bedoeld in artikel 2.55 (verzoek om inzage) wordt op grond van het derde lid gericht aan de minister van BZK, door tussenkomst van de inschrijffoorziening (artikel 2.79). Het vierde lid maakt het de betrokkene ook mogelijk dit verzoek te richten aan het college van burgemeester en wethouders van enige gemeente in Nederland, zoals dat ook mogelijk is voor ingezetenen (artikel 2.53, tweede lid).

Hoofdstuk 3. De verstrekking van gegevens uit de basisregistratie

Afdeling 1. De verstrekking aan overheidsorganen en derden

§ 1. De verstrekking door de minister van BZK

Artikel 3.1

De in paragraaf 1 van afdeling 1 van hoofdstuk 3 opgenomen bepalingen zijn blijkens het eerste lid van dit artikel van toepassing op de systematische verstrekking van persoonsgegevens uit de basisregistratie. Wat systematische verstrekkingen zijn, volgt uit de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur. De huidige GBA voorziet in een drietal geautomatiseerde verstrekkingssystemen die als systematisch worden aangeduid (zie artikel 12, tweede lid, van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Het is de bedoeling om overeenkomstige verstrekkingssystemen vast te leggen in de algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid.

De drie bedoelde verstrekkingssystemen kunnen als volgt kort omschreven worden. In de eerste plaats zijn er zogenaamde spontane verstrekkingen, die plaatsvinden bij bepaalde gebeurtenissen, bijvoorbeeld bij adreswijziging of overlijden. Verder zijn er de selectieverstrekkingen, waarbij verstrekking eenmalig of periodiek plaatsvindt aan de hand van vooraf gedefinieerde selectiecriteria. Een voorbeeld van een selectieverstrekking is de jaarlijkse verstrekking van gegevens aan het donorregister over ingezetenen die dat jaar 18 zijn geworden. Ten slotte zijn er de verstrekkingen op basis van een ad-hoc vraag van een gebruiker. Deze krijgt op basis van een (vooraf vastgesteld type) vraag een (eveneens vooraf vastgesteld type) antwoord.

Bij of krachtens de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden over deze verstrekkingen.

Artikel 3.2

De systematische gegevensverstrekking geschiedt op grond van het eerste lid door de minister van BZK, voor zover deze daartoe een zogenaamd autorisatiebesluit heeft genomen. Dit besluit wordt door de minister genomen voor overheidsorganen die in aanmerking willen komen voor systematische gegevensverstrekking uit de basisregistratie. Het tweede tot en met zevende lid regelen de procedure voor de aanvraag en het nemen van een autorisatiebesluit. Het overheidsorgaan zal bij zijn verzoek onder meer moeten aangeven in welke gevallen het welke gegevens over welke categorie van personen verstrekt wil krijgen (tweede lid). Deze gevallen, gegevens en categorieën worden ook opgenomen in het autorisatiebesluit (vierde lid). In verband hiermee zullen verstrekkingcriteria in het systeem worden geïmplementeerd. Uit het derde lid volgt dat in het besluit alleen die te verstrekken gegevens worden opgenomen waarvan het overheidsorgaan heeft aangetoond dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van zijn taak, alsmede de wijze waarop die gegevens verstrekt zullen worden (spontaan, ad hoc, selecties of mogelijk nieuwe methoden); ook de wijze van verstrekking hangt namelijk af van de door het overheidsorgaan aan te tonen noodzaak. Op grond van het vijfde lid kunnen voorschriften en beperkingen aan het autorisatiebesluit worden verbonden in het belang van een zorgvuldige en een doelmatige gegevensverstrekking. De autorisatiebesluiten worden door de minister onverwijld gepubliceerd in de Staatscourant (zesde lid). Het zevende lid maakt het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de indiening van het verzoek en de bekendmaking van het besluit.

De samenhang met andere wijzen van verstrekking wordt geregeld in het achtste lid. De minister van BZK kan het verzoek om systematische verstrekking afwijzen of een reeds genomen besluit intrekken, indien de gevraagde gegevensverstrekking zodanig is, dat verstrekking op grond van paragraaf 2 (verstrekking door gemeenten) aangewezen is. Met name bij een geringe omvang van de verwachte verstrekking ligt gegevensverstrekking door de gemeenten meer voor de hand. In het negende lid wordt buiten twijfel gesteld dat het niet noodzakelijk is voor iedere taak van een overheidsorgaan een separaat autorisatiebesluit te nemen. In een enkel autorisatiebesluit kunnen verschillende taken van een overheidsorgaan in aanmerking worden genomen. In het besluit kunnen dan de te verstrekken gegevens per taak variëren.

Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) komt op grond van dit artikel in aanmerking voor systematische gegevensverstrekking uit de basisregistratie. De specifiek voor het CBS bedoelde bepalingen in de huidige Wet GBA keren daarom in dit wetsvoorstel niet terug.

Artikel 3.3

In dit artikel wordt geregeld aan welke derden gegevens systematisch kunnen worden verstrekt. Hoewel de gegevens in de basisregistratie in de eerste plaats bestemd zijn voor overheidsorganen, kunnen in bepaalde gevallen ook gegevens aan derden worden verstrekt, indien een derde werkzaamheden verricht met een gewichtig maatschappelijk belang en voor die werkzaamheden gegevens uit de basisregistratie nodig heeft. In de Wet GBA (artikel 99) kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelingen worden getroffen omtrent de systematische verstrekking aan derden die in de wet zelf zijn genoemd, zoals pensioenfondsen, samenwerkingsverbanden van kerkgenootschappen, instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en instellingen inzake registratie van kredieten of

schulden van natuurlijke personen. In het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden deze derden nader aangeduid. Het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 3.3 is wat betreft de systematische gegevensverstrekking aan derden minder specifiek in de aanduiding van de categorieën van derden, waardoor het artikel meer gericht is op mogelijke toekomstige aanpassingen van de derden aan wie gegevens kunnen worden verstrekt in het licht van zich wijzigende maatschappelijke behoeften met behoud van een goede bescherming van de persoonlijke levenssfeer als essentiële randvoorwaarde. Die flexibiliteit wordt geboden doordat op grond van het eerste lid voortaan de door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang ten behoeve waarvan gegevensverstrekking kan plaatsvinden, bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen. In de maatregel zullen ook de categorieën van derden worden bepaald die voor verstrekking in aanmerking komen. De flexibiliteit wordt overigens ingekaderd met het tweede lid, waarin is bepaald dat bij de maatregel slechts werkzaamheden worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoeyenis met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. Bij het opstellen van een maatregel zal steeds ook worden beoordeeld of artikel 3.21 van de wet van toepassing is op de verstrekking, met andere woorden of het mogelijk is om aan de burger het recht te geven de verstrekking aan bepaalde derden te blokkeren (zie over het recht van blokkering verder de toelichting bij de artikelen 2.59 en 3.21). In het derde lid is artikel 3.2 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent dat de minister van BZK alleen gegevens verstrekt aan derden voor zover hij daartoe een autorisatiebesluit heeft genomen en dat voor dat autorisatiebesluit alle bepalingen van artikel 3.2 van overeenkomstige toepassing zijn.

Aangezien gegevensverstrekking aan personen of instanties buiten Nederland ook mogelijk is, uiteraard mits er sprake is van werkzaamheden met een gewichtig Nederlands maatschappelijk belang, is artikel 76 van de Wbp van toepassing verklaard (vierde lid). Op grond van dat artikel mogen persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, slechts naar een land buiten de Europese Unie worden doorgegeven, indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt.

§ 2. De verstrekking door de colleges van burgemeester en wethouders

Artikel 3.4

Naast de in paragraaf 1 beschreven verstrekking door de minister van BZK, kent het wetsvoorstel de verstrekking door het college van burgemeester en wethouders van een gemeente. Deze verstrekkingen kunnen onderscheiden worden in verstrekkingen over alle ingeschrevenen en verstrekkingen over (in beginsel) de ingezetenen van de eigen gemeente. Gelet op het nieuwe systeem van de basisregistratie is het mogelijk dat de colleges van burgemeester en wethouders gegevens verstrekken over alle ingeschrevenen. De onderhavige paragraaf regelt deze verstrekkingen.

Artikel 3.5

De verstrekking door een college van burgemeester en wethouders aan een overheidsorgaan geschiedt op verzoek van het overheidsorgaan en slechts voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het overheidsorgaan. De gronden voor de verstrekking moeten door het overheidsorgaan zelf worden aangegeven bij het verzoek

(tweede lid). Op verzoek worden de gegevens verstrekt in de vorm van een gewaarmerkt afschrift (derde lid). Met name voor die gevallen waarin systematische verstrekking door de minister niet is aangewezen, bijvoorbeeld gelet op de geringe omvang van de te verstrekken gegevens, ligt een verzoek aan een college van burgemeester en wethouders om gegevens te verstrekken over ingeschrevenen uit de basisregistratie voor de hand. Bij algemene maatregel van bestuur zullen ingevolge het vierde lid nadere regels worden gesteld over de gevallen waarin de gegevensverstrekking zodanig is, dat systematische verstrekking aangewezen is. In dat geval is het college verplicht het verzoek te weigeren, en het overheidsorgaan door te verwijzen naar de minister om een autorisatiebesluit aan te vragen.

Artikel 3.6

Behalve verstrekking aan overheidsorganen kan een college van burgemeester en wethouders ook gegevens verstrekken aan derden in de gevallen, genoemd in het eerste lid van dit artikel. Het gaat om de gevallen waarin (a) het gebruik van de gegevens is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift, (b) de derde voorafgaande schriftelijke toestemming heeft gekregen van de betrokkene van wie gegevens worden verstrekt, of (c) de gegevens worden verstrekt ten behoeve van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. In dit laatste geval bepaalt de maatregel tevens de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen en de gegevens die kunnen worden verstrekt. De in de huidige Wet GBA opgenomen mogelijkheid om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift en worden gevraagd door een derde die uit hoofde van ambt of beroep met gerechtelijke werkzaamheden zijn belast (bijvoorbeeld faillissementscuratoren en advocaten), zal in de op grond van het tweede lid tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur worden verwerkt.

Als aan alle wettelijke eisen is voldaan, is het college van burgemeester en wethouders verplicht om aan een verzoek om gegevensverstrekking te voldoen, tenzij ingevolge artikel 2.59 of 2.81, tweede lid, is verzocht om gegevens niet aan derden te verstrekken. Het college van burgemeester en wethouders kan echter op grond van artikel 3.21, tweede lid, in dat geval alsnog tot verstrekking besluiten, indien de persoonlijke levenssfeer daardoor niet onevenredig wordt geschaad.

Op de gegevensverstrekking op grond van dit artikel zijn ingevolge het derde lid de artikelen 3.3, tweede en vierde lid (de nadere clausulering van aan te wijzen werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang en de toepasselijkheid van artikel 76 van de Wbp), en 3.5, tweede tot en met vierde lid (over het verzoek tot gegevensverstrekking) van overeenkomstige toepassing verklaard.

§ 3. De verstrekking door het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente

Artikel 3.7

De derde paragraaf van afdeling 1 van hoofdstuk 3 betreft de gegevensverstrekking die alleen door het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente van de betrokkene kan geschieden. Het gaat daarbij om gegevens over ingezetenen van de gemeente en over overledenen die op het moment van overlijden ingezetene van de gemeente waren.

Artikel 3.8

Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen die een orgaan van de gemeente zijn. De gegevensverstrekking dient noodzakelijk te zijn voor de goede vervulling van de taak van het gemeentelijke orgaan.

Artikel 3.9

In het eerste lid is bepaald dat, voor zover daarin bij of krachtens gemeentelijke verordening is voorzien, verstrekking van gegevens aan derden kan plaatsvinden. De verstrekkingmogelijkheid wordt beperkt tot (a) het geval waarin de derde voorafgaande schriftelijke toestemming heeft gekregen van de ingeschrevene, of (b) de gegevens noodzakelijk zijn voor het verrichten van bij gemeentelijke verordening aangewezen werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente. In dit laatste geval bepaalt de verordening tevens de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen. De gemeentelijke verordening mag slechts verstrekkingen toestaan voor zover deze noodzakelijk zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde en het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene niet aan de verstrekking in de weg staan. De verstrekking van gegevens aan overheidsorganen van dan wel aan personen of organisaties gevestigd in een land buiten de Europese Unie is geregeld in het derde lid. Gemeenten kunnen alleen overeenkomstig het eerste lid, onderdeel b, gegevens uit de BRP verstrekken wanneer een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de verstrekking van die gegevens voorziet. In overige gevallen zijn deze verstrekkingen door gemeenten enkel toegestaan indien de ingeschrevene daarin vooraf schriftelijk heeft ingestemd (onderdeel a). In alle gevallen geldt uiteraard het vereiste uit de aanhef van het eerste lid, namelijk dat de verstrekking voorzien moet zijn bij gemeentelijke verordening. Het vierde lid bepaalt welke gegevens kunnen worden verstrekt. Deze gegevensset komt overeen met de in de huidige Wet GBA opgenomen opsomming van gegevens die op grond van een gemeentelijke verordening verstrekt kunnen worden. Toegevoegd is het gegeven betreffende het geslacht, waaraan in de praktijk behoefte bestaat in verband met de wijze van aanschrijven. Op de gegevensverstrekking op grond van dit artikel zijn in het vijfde lid de artikelen 3.3, tweede en vierde lid (de nadere clausulering van aan te wijzen werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang en de toepasselijkheid van artikel 76 van de Wbp) en artikel 3.5, derde lid (over de mogelijkheid om op verzoek een gewaarmerkt afschrift van de gegevens te verkrijgen) van overeenkomstige toepassing verklaard.

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 3.10

De in het eerste lid bedoelde aantekeningen zijn op de eerste plaats de aantekening dat een gegeven onjuist is of strijdig met de Nederlandse openbare orde, de aantekening dat een gegeven «in onderzoek» is in verband met mogelijke onjuistheid of strijdigheid en de aantekening dat de betrokkene geen ingezetene (meer) is. Het doen van mededeling van deze aantekeningen is noodzakelijk om aan de betrokken gebruiker duidelijkheid te geven over de betekenis of de betrouwbaarheid, waaronder de actualiteit, van de gegevens waarop de aantekening betrekking heeft. De aantekeningen zijn tevens van belang voor de toepasselijkheid van de uitzondering op het verplichte gebruik van de authentieke gegevens, bedoeld in artikel 1.7, tweede lid. Indien bij een

gegeven deze aantekening staat, hoeft een authentiek gegeven niet verplicht te worden gebruikt door een bestuursorgaan. Op de tweede plaats ziet het eerste lid op de aantekening betreffende een beperking van de verstrekking aan derden op grond van artikel 2.59 of artikel 2.81, tweede lid. Ook deze aantekening moet bij verstrekking worden meegedeeld, opdat de ontvanger prudent kan omgaan met de gegevens in zijn relatie met anderen.

Als over een niet-ingezetene algemene gegevens worden verstrekt die zijn ontleend aan een opgave van een aangewezen bestuursorgaan, wordt vermeld welk orgaan opgave heeft gedaan. Bovendien wordt vermeld wat de bron is waaruit de gegevens zijn verkregen, dan wel de rechtsgrond krachtens welke de gegevens zijn opgenomen. Als de gegevens zijn ontleend aan een opgave van een (buitenlands) zusterorgaan, blijkt ook dit uit de vermelding

Artikel 3.11

Om uitvoering te kunnen geven aan het in artikel 3.22 geregelde recht van de burger op mededeling inzake de verstrekkingen die over hem zijn gedaan, moet aantekening worden gehouden van die verstrekkingen. Het onderhavige artikel verplicht tot het houden van aantekening. De termijn gedurende welke aantekening wordt gehouden is aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van de Wet GBA. De Wet GBA verplicht tot het vasthouden van de verstrekkinggegevens gedurende één jaar. In verband met de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake Rijkeboer is deze termijn nu bepaald op twintig jaren.¹ In bijzondere gevallen is het wenselijk om in verband met de veiligheid van de staat of het voorkomen opsporen of vervolgen van strafbare feiten, juist géén aantekening te houden van de verstrekking. Deze bijzondere gevallen zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

Artikel 3.12

Dit artikel creëert de basis voor de verstrekking aan een verantwoordelijke voor de bevolkingsboekhouding in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in een van de openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius of Saba).

Artikel 3.13

Dit artikel vormt de grondslag voor de in het algemeen deel van deze memorie reeds toegelichte verstrekking van gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden.

Artikel 3.14

Dit artikel betreft niet de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie, zoals de voorgaande artikelen, maar het ter beschikking stellen van informatie die uit bewerking van de gegevens in de basisadministratie is verkregen. Zo kan bijvoorbeeld op basis van de gegevens in de basisregistratie worden vastgesteld hoeveel ingezetenen jonger dan 18 jaar er zijn. Dat aantal zou als informatie ter beschikking gesteld kunnen worden. Dit voorbeeld is slechts bedoeld om aan te geven wat het ter beschikking stellen van informatie inhoudt. Het betreft géén persoonsgegevens, maar geaggregeerde informatie die niet meer op personen herleidbaar is. Het zal in de praktijk niet gaan om de in het voorbeeld genoemde informatie, omdat die eenvoudig bij het CBS is te verkrijgen. Er zijn echter bijzondere gevallen denkbaar waarin informatie uit andere bron niet of niet tijdig verkrijgbaar is.

¹ Arrest van het Hof van 7 mei 2009 (verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Raad van State – Nederland) – College van burgemeester en wethouders van Rotterdam/M. E. E. Rijkeboer (Zaak C-553/07).

Artikel 3.15

Indien een gewaarmerkt afschrift van gegevens wordt verstrekt ten aanzien van een vreemdeling van wie geen actuele gegevens over het verblijfsrecht op de persoonslijst zijn opgenomen, wordt daarvan mededeling gedaan op dat afschrift. Het gaat om de gewaarmerkte afschriften die op verzoek van een betrokkene zelf worden afgegeven (artikel 2.55, derde lid) of afschriften die worden afgegeven op verzoek van het overheidsorgaan (artikel 3.5, derde lid) of een derde (de artikelen 3.6, derde lid, en 3.9, vijfde lid) aan wie door het college van burgemeester en wethouders gegevens worden verstrekt.

Artikel 3.16

Een derde is slechts gerechtigd om het burgerservicenummer te verwerken voor zover daartoe een wettelijke grondslag bestaat (zie artikel 24 Wbp). Het onderhavige artikel biedt derden een grondslag voor het gebruik van het burgerservicenummer in verband met de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie. De noodzaak van het gebruik van het burgerservicenummer door derden is gelegen in het feit dat om een degelijke gegevensuitwisseling mogelijk te maken, het gebruik van dat nummer – dat de opvolger is van het A-nummer – onontbeerlijk is voor verstrekking op een juiste wijze. Het bepaalde in dit artikel laat onverlet dat er voor een derde andere wettelijke regelingen kunnen zijn die het gebruik van het BSN mogelijk maken of tot dit gebruik verplichten.

Artikel 3.17

Voor een verdere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 3.18

De gelijkstelling van de beslissingen op grond van deze afdeling omtrent het verstrekken van gegevens met een besluit in de zin van de Awb stelt buiten twijfel dat de Awb-bepalingen die van toepassing zijn op besluiten (zoals die over bezwaar en beroep) ook op die beslissingen van toepassing zijn.

Afdeling 2. De rechten van de burger

Artikel 3.19

De rechten van de burger inzake verstrekkingen betreffen enerzijds de verstrekking van gegevens aan de betrokkene zelf en anderzijds zijn rechten bij gegevensverstrekking over hem aan anderen. Zoals in de toelichting bij artikel 3.20 wordt uiteengezet wordt de verstrekking van gegevens aan de betrokkene zelf geregeld in het hoofdstuk over de bijhouding. Het onderhavige artikel beperkt zich daarom tot de verzoeken op grond van deze afdeling, anders dan verzoeken als bedoeld in artikel 3.20.

Gelet op de eerder aangegeven mogelijkheid om in het nieuwe systeem van de basisregistratie plaatsonafhankelijk diensten te kunnen verlenen, is bepaald dat die verzoeken bij iedere gemeente in Nederland kunnen worden ingediend (eerste lid). Een verzoek kan ook worden gericht aan een inschrijffvoorziening als bedoeld in artikel 2.64 (tweede lid).

Artikel 3.20

Hoewel de verstrekking van gegevens aan de betrokkene zelf ook een gegevensverstrekking is, wordt daarin voorzien in het hoofdstuk over de bijhouding. In het hoofdstuk over de verstrekking wordt daarom volstaan met een verwijzing naar de artikelen waarin het inzage-recht van betrokkenen in de eigen gegevens wordt geregeld. Het recht op inzage in de eigen gegevens en de verstrekking van gegevens aan betrokkenen hangen dermate samen, dat regeling in één bepaling de voorkeur verdient.

Artikel 3.21

Ingeschrevenen hebben op grond van artikel 2.59 en 2.81, tweede lid, het recht om te verzoeken om een aantekening te plaatsen omtrent beperking van de verstrekking van gegevens aan derden. Het eerste lid van het onderhavige artikel bepaalt in aansluiting daarop dat indien een dergelijke aantekening op de persoonslijst in vermeld, geen gegevens worden verstrekt aan de desbetreffende derde op grond van artikel 3.3 (voor zover bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat een blokkering van verstrekking aan derden mogelijk is) en de artikelen 3.6 en 3.9. Het onderhavige artikel biedt in samenhang met artikel 3.3 meer mogelijkheden om de systematische verstrekking aan derden te blokkeren dan de huidige Wet GBA. In de Wet GBA is immers alleen een verzoek mogelijk om geen gegevens te verstrekken aan het samenwerkingsverband van kerkgenootschappen of andere genootschappen op geestelijke grondslag (artikel 102 in samenhang met artikel 99, tweede lid, van de Wet GBA). Voor zover sprake is van gegevensverstrekking aan derden op grond van artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en c (de verstrekking door het college van burgemeester en wethouders ter uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift of ten behoeve van door een derde verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang, zoals aangewezen bij algemene maatregel van bestuur), is in het tweede lid een uitzondering opgenomen op het recht van betrokkene op blokkering van de verstrekking van zijn gegevens aan derden. Het is namelijk denkbaar dat het belang van de betrokkene bij het niet-verstrekken van zijn gegevens niet opweegt tegen het belang van de derde die de gegevens nodig heeft ter uitvoering van bijvoorbeeld een wettelijke taak. Het college zal in deze gevallen telkens een belangenafweging moeten maken. Van een besluit van het college om in deze situatie toch gegevens aan een derde te verstrekken, wordt terstond mededeling gedaan aan de betrokkene terwijl de uitvoering van het besluit voor een in het besluit gestelde termijn wordt opgeschort (derde lid). De betrokkene kan vervolgens gebruik maken van die termijn om een bezwaarschrift in te dienen en desgewenst een voorlopige voorziening te vragen bij de voorzieningenrechter. Bij de vaststelling van de termijn moeten alle omstandigheden van het geval worden meegewogen, zoals de mogelijkheid voor de betrokken om een voorlopige voorziening te vragen en wensen van degene die om de gegevens heeft gevraagd. De ene keer is alles afwegende een termijn van zes weken geschikt, in andere gevallen kan spoed geboden zijn en kan een kortere termijn worden aangehouden. Op grond van het vierde lid moet de identiteit van de verzoeker deugdelijk worden vastgesteld. Bovendien volgt uit dat lid dat een verzoek wordt gedaan door ouders, voogden of verzorgers voor minderjarigen jonger dan 16 en door de curator voor een persoon die onder curatele is gesteld. Het vijfde lid regelt op welke wijze het college van burgemeester en wethouders bekendheid moet geven aan de rechten die de burger op grond van dit artikel heeft.

Artikel 3.22

Dit artikel behelst het recht op kennisneming van ingeschrevenen omtrent de verstrekking van de hen betreffende gegevens aan overheidsorganen en derden die in de twintig jaren voorafgaand aan het verzoek hebben plaatsgevonden. De bedoeling van dit recht is dat de betrokkene de mogelijkheid heeft van controle op de rechtmatigheid van het gebruik van de gegevens over hem. De kennisgevingen op grond van het eerste en tweede lid zijn kosteloos. In de toelichting bij artikel 3.11 is al geschetst dat de termijn van twintig jaren een aanzienlijke uitbreiding is van de huidige termijn van een jaar, zoals die is geregeld in de Wet GBA. Het derde lid biedt de mogelijkheid om de verzochte informatie over de gegevensverstrekking niet te geven voor zover van de verstrekking geen aantekening is gehouden krachtens artikel 3.11, tweede lid, of indien dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (onderdeel b van het derde lid). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan nader worden geregeld in welke gevallen toepassing gegeven moet worden aan het derde lid, onderdeel b (vierde lid). Daarbij kan gedacht worden aan de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) die gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de basisregistratie personen in verband met de uitvoering van hun taak. Het AMK doet naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan, onder andere onderzoek of sprake is van kindermishandeling. Het AMK kan andere justitiële autoriteiten van kindermishandeling of een vermoeden daarvan in kennis stellen (zie artikel 11 van de Wet op de jeugdzorg). Het is uit het oogpunt van voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten niet wenselijk dat de ingeschrevene wordt medegedeeld dat zijn gegevens aan een AMK zijn gemeld. Op grond van het vijfde lid moet de identiteit van de verzoeker deugdelijk worden vastgesteld. Bovendien volgt uit dat lid dat een verzoek wordt gedaan door ouders, voogden of verzorgers voor minderjarigen jonger dan 16 en door de curator voor een persoon die onder curatele is gesteld.

Artikel 3.23

In de wet zijn diverse bepalingen opgenomen op grond waarvan gegevens in de basisregistratie kunnen worden gewijzigd, bijvoorbeeld artikel 2.58 over het correctierecht van de ingeschrevene indien onjuiste gegevens over hem worden verwerkt. Indien een gegeven op grond van de in het eerste en vijfde lid van dit artikel genoemde artikelen (2.57, 2.58, 2.60 en 2.61 en artikel 2.81 in samenhang met die artikelen) is verbeterd, aangevuld of verwijderd, dient het college het gewijzigde gegeven op verzoek van de betrokkene tevens mee te delen aan de overheidsorganen en derden aan wie in de voorafgaande twintig jaar gegevens zijn verstrekt. Op het college rust een onderzoeksplicht om na te gaan aan welke overheidsorganen en derden gegevens zijn verstrekt. Van een mededeling als bedoeld in dit artikel kan worden afgezien als dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning zou vergen. De verplichtingen die gelden voor het college gelden overigens ook voor de minister (zie verder de toelichting bij artikel 3.19).

Het tweede lid stelt de termijn waarbinnen een verzoek moet worden gedaan op acht weken nadat betrokkene van de wijziging kennis heeft kunnen nemen. Die kennisneming volgt bijvoorbeeld uit artikel 2.58, vijfde lid.

Op grond van het derde lid doet het college van burgemeester en wethouders op verzoek van de betrokkene aan hem opgave van degenen aan wie een mededeling met betrekking tot verbeterde, aangevulde of verwijderde gegevens is gedaan. Opgave blijft achterwege voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat of de

voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (overeenkomstige toepassing van artikel 3.22, derde lid).

Op grond van het vierde lid moet de identiteit van de verzoeker deugdelijk worden vastgesteld. Bovendien volgt uit dat lid dat een verzoek wordt gedaan door ouders, voogden of verzorgers voor minderjarige jonger dan 16 en door de curator voor een persoon die onder curatele is gesteld. Op grond van het vijfde lid is het bepaalde in dit artikel van overeenkomstige toepassing ten aanzien van niet-ingezetenen.

Het tweede lid van artikel 104 van de Wet GBA keert in artikel 3.23 niet terug. In dat tweede lid was bepaald dat de regeling van het eerste lid zich ook uitstrekt tot gevallen waarin ambtshalve gegevens over het BSN van de betrokkene zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd. Nu het ambtshalve verbeteren, aanvullen of verwijderen expliciet is genoemd in artikel 2.60, onderdeel e, is het bepaalde in het tweede lid van artikel 104 van de Wet GBA niet meer nodig.

Artikel 3.24

De gelijkstelling van de beslissingen op verzoeken als bedoeld in deze afdeling met een besluit in de zin van de Awb stelt buiten twijfel dat de Awb-bepalingen die van toepassing zijn op besluiten (zoals die over bezwaar en beroep) ook op die beslissingen van toepassing zijn.

Hoofdstuk 4. Toezicht, overgangs- en slotbepalingen

Afdeling 1. Toezicht en controle

Artikel 4.1

Het College bescherming persoonsgegevens blijft – net als onder de Wet GBA – de instantie die in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toezicht houdt op de uitvoering van de wet (eerste lid). Het CBP houdt in dat verband dezelfde bevoegdheden (tweede lid). Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 60, 61 en 65 van de Wbp kan het CBP een onderzoek instellen en krijgt het CBP de nodige bevoegdheden. Zo heeft het CBP de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde verplichtingen.

Zonder nadere voorziening dreigt een samenloop van het toezicht door het CBP en het interbestuurlijk toezicht door de provincie als gevolg van de revitalisering van de generieke toezichtsinstrumenten in de Gemeentewet.¹ Een dergelijke verzwaaring van het toezicht is onwenselijk, met name wat betreft de bijhouding en de verstrekking van gegevens door de gemeenten – waarvoor de Wet GBA op dit moment geen ander specifiek toezicht kent dan het toezicht van het CBP. Daarom is in het derde lid bepaald dat de regelingen van de indeplaatstreding door de provincie en van de schorsing en vernietiging bij koninklijk besluit buiten toepassing blijven inzake de uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3 (bijhouding en verstrekking).

Het vierde lid is ontleend aan artikel 51, tweede lid, van de Wbp, op grond waarvan het CBP om advies wordt gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. In het kader van dit wetsvoorstel wordt de adviestaak logischerwijs beperkt tot voorstellen tot wijziging van de wet Wbrp en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur krachtens deze wet.

¹ Zie het voorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), Kamerstukken 32 389. Het hier voorliggende wetsvoorstel is geformuleerd alsof de plannen inzake de herijking van het interbestuurlijk toezicht al zijn verwezenlijkt.

Artikel 4.2

Het college van burgemeester en wethouders wijst op grond van dit artikel ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die de burger in hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 5, als ingezetene zijn opgelegd met het oog op een correcte bijhouding van de gegevens over hem in de basisregistratie. Deze ambtenaren hebben daarmee de bevoegdheden van een toezichthouder als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Awb. Dat geeft overigens niet de bevoegdheid om tegen de wil van de bewoner de woning te betreden.¹

Artikel 4.3

Voor een toelichting op het in dit artikel geregelde onderzoek naar de inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie en naar de verwerking van gegevens in de basisregistratie, wordt verwezen naar paragrafen 2.4.2, 6.1 en 6.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Afdeling 2. Overgangsbepalingen

§ 1. De oude registers

Artikel 4.4 tot en met 4.8

De overgangsbepalingen over de bestaande registers in de Wet GBA zijn slechts voor een deel opgenomen in dit wetsvoorstel. Het huidige artikel 137 van de Wet GBA is niet meer nodig omdat het archiefregister waar dat artikel betrekking op heeft geen functie meer heeft. Omdat het centraal bevolkingsregister niet meer bestaat, is geen behoefte meer aan het huidige artikel 138 van de Wet GBA op grond waarvan de zorg voor dat register bij het college van burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage was neergelegd. Het huidige artikel 140 van de Wet GBA is niet meer nodig omdat inmiddels gebruik is gemaakt van de in dat artikel geboden mogelijkheid om de gegevens in het schakelregister ter beschikking te stellen aan de Sociale verzekeringsbank. Voorts is op de verwerking van die gegevens de Wbp van toepassing. Het huidige artikel 141, eerste lid, van de Wet GBA keert niet terug. Op grond van dat artikellid kon het college van burgemeester en wethouders bij de inschrijving van een persoon van wie in het persoonskaartenarchief een persoonskaart is opgenomen, de op de persoonslijst op te nemen gegevens ontleen aan die persoonskaart. Het gaat dan om mensen die vóór 1994 zijn geëmigreerd. Als die mensen zich nu hervestigen in Nederland, zijn de gegevens op de persoonskaart inmiddels zo oud, dat het beter is om bij de inschrijving uit te gaan van een geheel nieuwe inschrijving. De overige overgangsbepalingen over de bestaande registers in de Wet GBA zijn in beginsel ongewijzigd opgenomen in dit wetsvoorstel. Alleen het tweede lid van het huidige artikel 141 van de Wet GBA, artikel 4.6 van het wetsvoorstel, is iets anders geformuleerd nu het eerste lid is komen te vervallen, en van het huidige artikel 143 van de Wet GBA komt in artikel 4.8 van het wetsvoorstel het centraal bevolkingsregister niet meer voor.

§ 2. Het gebruik van het administratienummer

Artikel 4.9

Zoals in de toelichting bij artikel 1.1 over het burgerservicenummer al is aangegeven, zal dat nummer in de basisregistratie uiteindelijk het zogenaamde administratienummer, dat nu in de gemeentelijke basisadministratie wordt gebruikt, gaan vervangen. De invoering van het burgerser-

¹ Het afleggen van huisbezoeken uit hoofde van verschillende taken door een team waarin ook een GBA-ambtenaar is opgenomen, is eerder bij de rechter aan de orde geweest. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht van 25 mei 2007, nr. 228777/KG ZA 07-338.

vicenummer in de basisregistratie zal gefaseerd geschieden, zodat het administratienummer gedurende een bepaalde periode nog als algemeen gegeven op de persoonslijsten moet worden vermeld (eerste en tweede lid). De datum waarop die overgangperiode zal aflopen zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Na die datum mag het nummer ook niet meer worden gebruikt (zesde lid). Gedurende deze overgangperiode blijft artikel 50 van de Wet GBA, dat bepalingen bevat over onder andere de wijze van toekenning van het administratienummer en de opnemings ervan op de persoonslijsten, van toepassing (derde lid). Gedurende de overgangperiode kunnen overheidsorganen en derden die gegevens uit de basisregistratie verstrekt krijgen, bij het verwerken van persoonsgegevens van het administratienummer gebruik blijven maken in het kader van de uitvoering van hun taak als overheidsorgaan of, indien het een derde betreft, voor zover dat noodzakelijk is in verband met de verstrekking aan hem van die gegevens (vierde en vijfde lid).

§ 3. Autorisatiebesluiten

Artikel 4.10

In dit artikel wordt geregeld dat op grond van de huidige Wet GBA genomen autorisatiebesluiten voor de systematische verstrekking van persoonsgegevens aan buitengemeentelijke afnemers (artikel 91, eerste lid, van de Wet GBA) en daartoe aangewezen derden (artikel 99, zevende lid, van de Wet GBA) hun geldigheid zullen behouden onder deze nieuwe wet. Deze autorisatiebesluiten gelden onder de nieuwe wet als besluiten van de minister van BZK over de systematische verstrekking aan overheidsorganen als bedoeld in artikel 3.2 (eerste lid) respectievelijk aan derden al bedoeld in artikel 3.3 (tweede lid). Daarmee wordt voorkomen dat in een kort tijdsbestek rond de inwerkingtreding van deze nieuwe wet alle overheidsorganen en derden die onder de huidige wetgeving al gegevens verstrekt krijgen, opnieuw van autorisatiebesluiten moeten worden voorzien.

§ 4. Invoering van het verwerken van gegevens over niet-ingezetenen

Artikel 4.11

Dit artikel treft een bijzondere voorziening voor sommige gevallen als bedoeld in artikel 2.1, derde lid. Het betreft het opnemen van gegevens over een persoon die als ingezetene was ingeschreven in de basisregistratie, maar inmiddels niet meer als zodanig is ingeschreven, waar het feiten betreft die zich hebben voorgedaan in de tijd dat de betrokkene nog ingezetene was (bijvoorbeeld een huwelijk dat nog niet is opgenomen). Het gaat niet om de gevallen dat een persoon geen ingezetene meer is vanwege zijn overlijden, maar met name om personen die zijn geëmigreerd.

Het derde lid van artikel 2.1 schrijft voor dat de hier bedoelde gegevens worden opgenomen krachtens hoofdstuk 1, afdeling 1. Deze gegevens worden dan overeenkomstig de regels voor ingezetenen opgenomen door de (voormalige) bijhoudingsgemeente.

Bij de invoering van het nieuwe stelsel van registreren van niet-ingezetenen is het technisch gecompliceerd om er zorg voor te dragen dat de voormalige bijhoudingsgemeente de gegevens zelf kan opnemen in de basisregistratie. De gemeente heeft na het verwerken van de emigratie geen goede feitelijke toegang meer tot de persoonslijst. Gedurende een overgangstermijn worden de gegevens opgenomen door de minister van BZK, op aangeven van de voormalige bijhoudingsge-

meente (tweede en derde lid). De minister van BZK heeft wel een goede toegang tot de persoonslijst in verband met zijn taak als bijhouder van persoonslijsten van niet-ingezetenen.

Na verloop van tijd zullen de technische voorzieningen gereed zijn die de gemeenten in staat stellen de persoonslijst bij te werken met de gegevens van vóór de emigratie. Op dat moment kan dit artikel buiten werking worden gesteld (vijfde lid).

Afdeling 3. Straf- en slotbepalingen

Artikel 4.13

Zie paragraaf 2.4.3 van het algemeen deel van deze memorie voor een toelichting op de in dit artikel voorgestelde nieuwe bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op te leggen aan iemand die de verplichting uit artikel 2.45 tot en met 2.47 of 2.51 niet nakomt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>	<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>	<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>
1.1	1	2.34	62	3.1	88, 91
1.2	–	2.35	63	3.2	91
1.3	3	2.36	64	3.3	99
1.4	2	2.37	–	3.4	–
1.5	–	2.38	65	3.5	88
1.6	3a	2.39	66	3.6	98
1.7	3b	2.40	67	3.7	–
1.8	3c	2.41	–	3.8	96
1.9	–	2.42	–	3.9	100
1.10	6, 15	2.43	68	3.10	88
1.11	4, 10, 19	2.44	69	3.11	110
1.12	9, 11, 18, 22	2.45	70	3.12	100a
1.13	23	2.46	71	3.13	109
1.14	5	2.47	72	3.14	–
1.15	23a	2.48	73	3.15	111
2.1	–	2.49	74	3.16	–
2.2	24	2.50	75	3.17	95
2.3	25	2.51	76	3.18	–
2.4	26	2.52	77	3.19	–
2.5	29a	2.53	–	3.20	101
2.6	32, 33	2.54	78	3.21	102
2.7	34	2.55	79	3.22	103
2.8	36	2.56	80	3.23	104
2.9	36a	2.57	81	3.24	105
2.10	37	2.58	82	4.1	120
2.11	38	2.59	–	4.2	–
2.12	40	2.60	83	4.3	120a
2.13	41	2.61	86	4.4	136
2.14	42	2.62	–	4.5	139
2.15	43	2.63	–	4.6	141
2.16	44	2.64	–	4.7	142
2.17	–	2.65	–	4.8	143
2.18	45	2.66	–	4.9	–
2.19	46	2.67	–	4.10	–
2.20	47	2.68	–	4.11	–
2.21	48	2.69	–	4.12	147
2.22	–	2.70	–	4.13	–
2.23	49	2.71	–	4.14	148
2.24	51	2.72	–	4.15	–
2.25	52	2.73	–	4.16	151
2.26	54	2.74	–	4.17	152
2.27	55	2.75	–	–	–
2.28	56	2.76	–	–	–
2.29	57	2.77	–	–	–
2.30	58	2.78	–	–	–
2.31	37a	2.79	–	–	–
2.32	60	2.80	–	–	–
2.33	61	2.81	–	–	–