

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. Algemeen

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel
- 1.2 De inhoud van het wetsvoorstel in vier thema's
- 1.3 Opbouw van de memorie van toelichting

2 Nieuwe eisen, nieuwe mogelijkheden: de nieuwe basisregistratie personen

2.1 Algemeen

2.2 De modernisering van de basisregistratie

- 2.2.1 Inleiding
- 2.2.2 De gemeentelijke voorziening
- 2.2.3 De centrale voorzieningen
- 2.2.4 Het nieuwe gegevensmodel

2.3 De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

- 2.3.1 Inleiding
- 2.3.2 Redenen voor een centrale registratie van niet-ingezetenen
- 2.3.3 Uitgangspunten voor de verwerking van gegevens over niet-ingezetenen

2.4 De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie

- 2.4.1 Inleiding
- 2.4.2 Het nieuwe evaluatie-instrument
- 2.4.3 De bestuurlijke boete
- 2.4.4 De kwaliteit van de gegevens over niet-ingezetenen

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

- 2.5.1 Inleiding
- 2.5.2 Bijhouding en verstrekking van gegevens
- 2.5.3 De vermindering van administratieve lasten

2.6 De invoering van de basisregistratie

3 Algemene bepalingen over de basisregistratie

- 3.1 Algemeen
- 3.2 Verplicht gebruik
- 3.3 Inrichting, werking en beveiliging
- 3.4 Financiën
- 3.5 Overleg

4 De bijhouding van de basisregistratie

- 4.1 Inleiding
- 4.2 De inschrijving
- 4.3 De opneming van persoonsgegevens
- 4.4 De verplichtingen van publiekrechtelijke instanties
- 4.5 De verplichtingen van de burger
- 4.6 De rechten van de burger
- 4.7 Afwijkende bepalingen ten aanzien van de bijhouding van gegevens over niet-
ingezetenen

5 De verstrekking van gegevens uit de basisregistratie

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Verstrekking aan overheidsorganen en derden
 - 5.2.1 Verstrekking door de minister
 - 5.2.2 Verstrekking door de colleges van burgemeester en wethouders
 - 5.2.3 Verstrekking door het college van burgemeester en wethouders van de
bijhoudingsgemeente
 - 5.2.4 Overige bepalingen
- 5.3 De rechten van de burger

6 Toezicht, overgangs-, straf- en slotbepalingen

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Toezicht, onderzoek en informatieverstrekking
- 6.3 Overgangsbepalingen
- 6.4 Straf- en slotbepalingen

7 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

- 7.1 Inleiding
- 7.2 De modernisering van de basisregistratie
- 7.3 De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen
- 7.4 De verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie
- 7.5 De verbetering van de dienstverlening en de vermindering van administratieve lasten

8 Reacties op het wetsvoorstel

II. Artikelsgewijs

I. ALGEMEEN

1 Inleiding

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, 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. Ook het voorliggende wetsvoorstel vertaalt belangrijke vernieuwingen in regelgeving. Er is echter wel een verschil. In plaats van een aanpassing van de bestaande Wet GBA is nu gekozen voor het schrijven van een geheel nieuwe wet. De aanleiding daartoe is met name terug te voeren op een tweetal ontwikkelingen: de technische modernisering van de GBA en het feit dat naast gegevens over personen die met een adres in Nederland zijn ingeschreven (de ingezetenen) straks ook gegevens bijgehouden zullen worden over niet-ingezetenen. Door deze ontwikkelingen evalueert de bevolkingsadministratie van een stelsel van gemeentelijke basisadministraties waarin uitsluitend gegevens over ingezetenen van gemeenten worden bijgehouden tot een meeromvattende basisregistratie personen, 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 in vier thema's

Hoewel er in formele zin sprake is van een volledig nieuwe wettelijke regeling komt een aanzienlijk aantal bepalingen uit de huidige Wet GBA, soms op een andere plaats, terug in de nieuwe wet. Ook de indeling van de nieuwe wet komt in grote lijnen overeen met de bestaande wet. De belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen zijn samen te vatten in een viertal thema's die een logisch geheel vormen.

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 van centrale en gemeentelijke voorzieningen. Deze 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 centrale dan wel tot de gemeentelijke 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 opgesteld. De wet beperkt zich voornamelijk tot het duidelijk formuleren van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheidsorganen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening, die het college in ieder geval ondersteunt in zijn taak van het bijhouden van persoonsgegevens over de ingezetenen van zijn gemeente. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister)¹ is verantwoordelijk voor de landelijke voorzieningen. Daartoe behoren in ieder geval de centrale database met de gegevens over de in de basisregistratie opgenomen personen, de centrale voorziening waaruit de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan de daartoe gerechtigde overheidsorganen en derden plaatsvindt en 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.

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 en consistentie van de opgeslagen gegevens dan in een decentraal stelsel mogelijk is.

¹ Op dit moment behoort het dossier van de Nederlandse bevolkingsadministratie tot de portefeuille van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die deze memorie van toelichting dan ook heeft ondertekend.

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). Indien een ingezetene komt te overlijden of emigreert worden de gegevens over hem weliswaar niet verwijderd (hij blijft ingeschreven in de GBA), maar de bijhouding daarvan wordt wel opgeschort. Straks zullen echter ook bepaalde gegevens worden bijgehouden over personen die niet in Nederland verblijven². Het gaat dan om personen die in een zodanige relatie met Nederlandse overheidsinstanties staan dat registratie van hun basisgegevens nodig is voor een goede uitvoering van de desbetreffende 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 belangrijkste verschillen in behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen in de basisregistratie personen betreffen 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 de nieuwe term basisregistratie personen gehanteerd die zowel de registratie van gegevens over de ingezetenen als de niet-ingezetenen omvat.

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 de nodige prioriteit gehad. In de loop van de jaren zijn onder het wettelijke regiem van de GBA al maatregelen getroffen om die kwaliteit waar mogelijk op 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 drie jaarlijkse 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 meer 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 zal voortdurend worden bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie vermelde gegevens. Hierbij moet worden gedacht aan controles op de consistentie en integriteit van de centraal opgeslagen gegevens en op de terugmelding van afwijkende gegevens door de gebruikers, waarvan de resultaten worden gemeld aan de gemeenten, in aanvulling daarop worden de colleges van B&W 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

² 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.

verplichting van de burger te worden genoemd om 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.

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 B&W 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 aan de orde. Daarna wordt, in de hoofdstukken 3 tot en met 6, op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de nieuwe wettelijke regeling. Hierbij wordt de volgorde van de wet 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. In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de vermindering van de uitvoeringslasten en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Tenslotte wordt in hoofdstuk 8 ingegaan op de reacties die zijn ontvangen op het wetsontwerp van de geraadpleegde adviesorganen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

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 functionaliteit 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.³ 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 gewijzigd is aan de

³ Nadere informatie over het programma modernisering GBA is te vinden in de Kamerstukken II, 27 859.

technische en administratieve inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie is aanzienlijk teruggebracht. Hierdoor 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 en architectuurkeuzes niet op voorhand worden belemmerd door een te rigide wettelijk kader. 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. 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.

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 immers al in de basisregistratie zijn opgenomen) nog eens worden vermeld op de persoonslijst van de desbetreffende ingezetene. Volstaan kan worden met een verwijzing, door middel van het daartoe aangewezen nummer, naar de persoonslijst die van de gerelateerde in de landelijke gegevensverzameling is opgeslagen.

2.2.2 De gemeentelijke voorziening

De gegevens over een ingezetene worden, evenals voorheen, bijgehouden door het college van B&W 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 in Nederland wonende ingezetene, dient te zijn belegd. De gemeente blijft daarvoor de meest aangewezen bestuurslaag. De bijhouding gebeurt met gebruikmaking van een zogenaamde gemeentelijke voorziening, waarvoor het college van B&W 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, dwingend worden voorgeschreven en waar nodig ter beschikking worden gesteld. Dit komt naar verwachting de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie ten goede omdat daarmee uniformiteit in de bijhouding kan worden afgedwongen en wijzigingen in de regelgeving snel in de systemen kunnen worden gerealiseerd. Voor de ondersteuning van gemeentelijke werkprocessen kunnen gemeenten voorts aanvullende modules ontwikkelen die op eenvoudige wijze met 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 zogenaamde centrale voorzieningen. Daartoe behoort in de eerste plaats de landelijke gegevensverzameling met de persoonslijsten van alle in de basisregistratie ingeschreven personen, zowel de ingezetenen als de niet-ingezetenen. De persoonslijsten van de ingezetenen worden bijgehouden onder verantwoordelijkheid van het college van B&W van de gemeente waar de desbetreffende persoon zijn adres heeft. Het college zorgt voor de aanlevering van de gegevens. De persoonslijsten van niet-ingezetenen worden bijgehouden onder verantwoordelijkheid van de minister.⁴ Gegevens over een niet-ingezetene kunnen in de eerste plaats worden aangeleverd door een aangewezen bestuursorgaan. Een aangewezen bestuursorgaan is een bestuursorgaan dat op grond van deze wet 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. Aanlevering van gegevens over een niet-ingezetene kan ook plaatsvinden vanuit een zogenaamde inschrijfvoorziening, waar een persoon zich heeft aangemeld om als niet-ingezetene te worden ingeschreven. Inschrijfvoorzieningen zijn voorzieningen die in Nederland 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.

De centrale voorzieningen bieden voorts de technische mogelijkheid 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 beschikbaar gestelde software implementeren in hun systemen.

⁴ Zie voor de uitzonderingen op deze hoofdregel de toelichting op de artikelen 1.4 en 2.1.

Deze vrij omslachtige en dure 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 was ondergebracht bij de minister, wordt een onderdeel van de centrale voorzieningen op grond van deze wet.

Tenslotte maakt ook de zogenaamde terugmeldvoorziening deel uit 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 B&W 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 terugmeldfaciliteit van het stelsel van basisregistraties.

2.2.4 Het nieuwe gegevensmodel

Het slotstuk van de modernisering is de invoering van een nieuw gegevensmodel, waarin de persoonsgegevens op een meer logische wijze zijn gestructureerd. Dat maakt het mogelijk om het opnemen van gegevens in de basisregistratie consequenter uit te voeren. 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 niet meer apart op de persoonslijst van de ingeschrevene vermeld, maar wordt met behulp van een nummer (in het algemeen het burgerservicenummer) een link gelegd naar de persoonslijst van de gerelateerde persoon in de centrale database. 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.⁵ In de brief van 9 maart 2009 werd de relatie gelegd met het programma modernisering gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, dat zich mede is gaan richten op de totstandkoming van de registratie van niet-ingezetenen.⁶

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 het begin als niet-ingezetene in de basisregistratie personen worden ingeschreven. Dat kan gebeuren op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan dat reeds gegevens verwerkt over de betrokken persoon in verband met de uitoefening van zijn taak dan wel op eigen verzoek van een persoon die zich daartoe meldt bij een inschrijffoorziening. 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.

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 hun taken. Ook het samenbrengen van de gegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen in een gezamenlijke database biedt de nodige voordelen. Er kan, met name waar het gaat om 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 op het gebied van de bijhouding van gegevens.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 149.

⁶ Kamerstukken II, 2008/09, 27 859, nr. 17.

De uitgangspunten van de registratie van niet-ingezetenen zijn op beknopte wijze al uiteengezet in de zogenaamde startbrief van 2 juli 2009.⁷ 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 evenzoveel registraties opgenomen. Ook iemand die emigreert, later aanspraak maakt op een 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.⁸ 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 inschrijffoorzieningen 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.

⁷ Kamerstukken II, 2008/09, 27 859, nr. 26.

⁸ Dat is anders bij de bijhouding door gemeenten van gegevens over ingezetenen waarbij gebeurtenissen zoals geboorte, (re)emigratie en overlijden tot informatievergaring leiden.

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.⁹ 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 organisaties echter bilateraal de gegevensuitwisseling mogelijk maken. Er zijn immers organisatorische en technische afspraken nodig voor informatie-uitwisseling. Bovendien 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 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 niet-ingezetenen. 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 met de vraag naar zijn algemene gegevens geconfronteerd dan nodig is. 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.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 2 en 3 in 'Controlevoorschriften AOW', Staatscourant 13 juni 2008, nr. 112 / pag. 27.

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, waaruit zij ook verstrekt kunnen worden.

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, wat meer belastend voor hem is. 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 opnemng 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 worden geïntroduceerd.¹⁰

Bij alle vormen van misbruik waarvan de casuïstiek werd onderzocht, blijkt dat er geen nieuwe mogelijkheden tot misbruik verschijnen. 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.

¹⁰ Zie het onderzoeksrapport 'De zwakste schakel' inzake de positieve en negatieve fraude-effecten van de RNI, december 2008, Deloitte.

In een aantal casussen 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, worden de gegevens over de betrokken persoon opgenomen 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 straks ook gebruik kan maken van de gegevens die over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen zijn geregistreerd. 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 aan de niet-ingezetene is toegekend. De registratie van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen maakt de controlemogelijkheden 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 verificatie mogelijkheid bestaat om na te gaan of een burgerservicenummer bij een bepaalde persoon hoort

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 B&W 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. Zij zijn tevens het meest aangewezen overheidsorgaan om onderzoek te doen naar het feitelijke adres van de ingeschrevene in hun gemeente. Voorts legt de wet aan een groot aantal publiekrechtelijke instanties 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 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 over niet-ingezetenen.

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 grond van deze wet 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 B&W. De colleges 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 uitgevoerd 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 zijn 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 bestaande regels en procedures waarvan de uitvoering nu al belegd is bij

overheidsorganen. 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 eenzelfde controle recentelijk door een ander aangewezen bestuursorgaan 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. Inschrijffoorzieningen zijn, zoals in paragraaf 2.2.3 is uiteengezet, voorzieningen die in Nederland 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 minister en bij de colleges van B&W. 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 B&W kunnen geschieden (plaatsonafhankelijke verstrekkingen). Daarnaast zijn er nog lokale verstrekkingen mogelijk door een college van B&W, die in beginsel betrekking hebben op de gegevens over personen die als ingezetene in de gemeente zijn ingeschreven. Tenslotte 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 B&W ook worden gericht aan de minister door tussenkomst van een inschrijffoorziening. 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 de 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 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.

Het belang van de kwaliteit van de gegevens heeft echter een nieuwe dimensie gekregen door de ontwikkeling van de GBA tot een basisregistratie, die moet voldoen aan de uitgangspunten die zijn geformuleerd in het kader van het stelsel van basisregistraties. 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 in eerste instantie als juist aan te nemen en mogen de burger niet meer vragen deze gegevens telkens opnieuw aan hen te overleggen. 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 past¹¹. 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 dus niet alleen de colleges van B&W, die verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de gegevens over de ingezetenen in hun gemeente, of de minister die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen. Ook de bestuursorganen die een terugmelding moeten doen aan de basisregistratie wanneer de daaruit aan hen verstrekte gegevens over een ingeschrevene afwijken van de gegevens waarover zij zelf beschikken, leveren een onmisbare bijdrage aan de kwaliteit van de basisregistratie. Tenslotte 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 in dit wetsvoorstel hun beslag krijgen. De eerste betreft de invoering van een nieuw instrumentarium waarmee voortdurend

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007/08, 27 859, nr. 12.

de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie opgenomen gegevens kan worden gemonitord en eventueel 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 B&W een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan een ingezetene die een in de wet opgenomen verplichting om (tijdig) de informatie te verstrekken die van belang is voor de correcte bijhouding van de basisregistratie, niet nakomt.

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 B&W 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 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 kent twee kernpunten. Ten eerste zullen de colleges van B&W, 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 B&W van de gemeenten waar zich afwijkingen blijken voor te doen. Het betreft hier de uitvoering van zijn wettelijke informatieverplichtingen 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 B&W 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 B&W verantwoordelijk is voor die gegevensverwerking. Het college van B&W dient periodiek een uittreksel van deze zelfevaluatie te zenden aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) 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. Het college van B&W zendt ook 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 de juistheid van de gegevensverwerking voor zover de colleges van B&W 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 ingezetenen in hun dagelijkse werkzaamheden in te bedden. Aandacht voor kwaliteit wordt hierdoor een continue 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 B&W om een bestuurlijke boete op te leggen. Een college van B&W 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 B&W die voor de bijhouding van gegevens over de ingezetenen verantwoordelijk zijn. De werking van de basisregistratie brengt trouwens met zich mee dat de burger in het algemeen ook 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 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 overgenomen. De toepassing van deze strafbepaling is in de praktische uitvoering echter nogal omslachtig gebleken, waardoor er tot nu toe nauwelijks vervolging van de daarin genoemde overtredingen heeft plaatsgevonden. Om die reden wordt voorgesteld voor een aantal overtredingen, in plaats van de strafrechtelijke sanctie, de bestuurlijke boete in te voeren.

Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij de colleges van B&W. 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 waarbij voor de meeste gegevens op zijn minst gebruik wordt gemaakt van geldige identiteitsbewijzen. 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 met de uitvoering van wetten als de Algemene ouderdomswet en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het aangewezen bestuursorgaan dat verzoekt om opname 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.

Teneinde 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. 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 inconsistenties 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.

Tenslotte 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 een 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. 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 B&W. 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 om andere vormen van plaatsafhankelijke 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 plaatsafhankelijke 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 waar 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 B&W 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 zich niet in dezelfde gemeente bevinden. 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 B&W en de minister rechtstreeks gegevens kunnen raadplegen in het kader van hun bijhoudingstaak. Daarbij kunnen zij zowel gegevens over ingezetenen als 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, plaatsafhankelijke toegang tot de centrale database 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 verstrekking van gegevens. De verwachting is dat deze rechtstreekse raadpleegmogelijkheid bijdraagt tot 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 plaatsafhankelijke verstrekking van gegevens daaruit door de colleges van B&W 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 plaatsafhankelijke 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 B&W van de gemeente waar hij zijn adres heeft vanwege het uitgangspunt dat 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 inschrijvingvoorziening. Aangezien de verstrekking van gegevens aan de ingeschrevene zelf plaatsvindt in het kader van de uitoefening van zijn recht om kennis te nemen van de verwerking van de gegevens over hem in de basisregistratie en hij eventueel om correctie daarvan kan verzoeken, moet deze verstrekking gezien worden als onderdeel van de bijhouding van de gegevens over de betrokken persoon. Dit betekent dat de colleges van B&W voor deze verstrekking toegang hebben tot de gegevens in de basisregistratie.

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 plaatssonafhankelijke dienstverlening. In directe zin geldt dit al voor gebruikers die gegevens nodig hebben die zij niet op systematische wijze via het netwerk kunnen ontvangen. Voor incidentele 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. 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 plaatssonafhankelijke 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 plaatssonafhankelijke 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 plaatssonafhankelijke dienstverlening in dit wetsvoorstel een directe reductie 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 plaatssonafhankelijke 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 opneming van gegevens over niet-ingezetenen heeft naast de hiervoor genoemde gevolgen voor de dienstverlening en de administratieve lasten nog enige specifieke voordelen voor de betrokken personen. In paragraaf 2.3 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'.¹² 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 honderdvijftigduizend 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.

2.6 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 nader 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 wordt overgenomen door het burgerservicenummer.

¹² Actualisatie kosten-batenanalyse Registratie Niet-Ingezetenen, Ecorys, Rotterdam, mei 2009.

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 de 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.

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 project 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 het wetsvoorstel 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 project 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 wordt geleidelijk opgestart. 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 (SVB). 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. 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 College voor zorgverzekeringen (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.

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 B&W 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. 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 B&W 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 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 die door het college van B&W in een gemeente daartoe zijn aangewezen. Hierbij valt te denken aan instellingen die zich bezighouden met de opvang van dak- en thuislozen, van ex-gedetineerden of van bedreigde vrouwen en kinderen. Op lokaal niveau kan het college van B&W dan sluitende afspraken maken met de desbetreffende instellingen over de wijze waarop deze invulling geven aan hun verplichtingen als verlener van een briefadres.

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 en in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer¹³.

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.

Tenslotte 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 andere natuurlijke persoon dan een overheidsorgaan en de 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 zowel persoonsgegevens over de ingezetenen van Nederland als over niet-ingezetenen. Ingezetenen zijn personen die een adres hebben in een gemeente. 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.

Doel van de basisregistratie

Het primaire doel van de basisregistratie is overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover een overheidsorgaan deze gegevens voor de vervulling van zijn taak nodig heeft. 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,

¹³ Artikel 1, onder b, van de Archiefwet (Stbl. 1995, 276) en artikel 1.onder c, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

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 nevendoeel 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 B&W 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 B&W. 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 B&W 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 verstrekkingenvoorziening 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 niet-ingezetenen.

De colleges van B&W zijn op grond van deze wet 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 ingezetene 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 het verstrekte gegeven en daarvan een terugmelding doet aan degene die verantwoordelijk is voor de bijhouding daarvan.¹⁴ 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 verplicht te gebruiken indien zij informatie over een persoon nodig hebben, wordt gecompliceerd 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

De wet 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 wetswijzigingen, 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 de wet komt eveneens tot uiting in het ontbreken van een wettelijke 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 bewaken dat eventuele fouten in 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 getroffen.

Eerder is al uitvoerig ingegaan op de inrichting van de basisregistratie personen wat betreft de gemeentelijke en de centrale voorzieningen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening, de minister is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen. De minister draagt tevens zorg voor een stelsel van berichtuitwisseling 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 berichtuitwisseling en voor het bewaken van de aansluitingen van

¹⁴ 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.

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. Ook worden 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 B&W 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 het college van B&W waar het de gemeentelijke voorziening betreft, voor de minister wanneer het gaat om de centrale voorzieningen en voor het overheidsorgaan of de derde van zijn kant indien deze informatie uitwisselt in verband met de verstrekking van gegevens uit de centrale voorzieningen.

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.¹⁵ Het toezicht wordt daarbij uitgeoefend door de minister van BZK.¹⁶ Het toezichtsinstrumentarium houdt in dat wanneer een college van B&W 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 Gemeentewet). Aan een dergelijk besluit tot indeplaatsstelling gaat een informatietraject vooraf. De minister kan eerst een ambtsbericht opvragen op grond van artikel 118 Gemeentewet. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen door de minister, op grond van artikel 124e 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 huidige 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.

¹⁵ 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). 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.

¹⁶ Hoofdstuk 1 van het onderhavige wetsvoorstel wordt geplaatst op de lijst met wettelijke voorschriften waarbij de bevoegdheden in het kader van de indeplaatstreding worden uitgeoefend door de minister wie het aangaat – in dit geval de minister van BZK – en niet door de provincie.

3.4 Financiën

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 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. Indien de betrokkene geen rechtspersoonlijkheid bezit, komt de bijdrage ten laste van de rechtspersoon waartoe de betrokkene behoort.

De wettelijke bepalingen komen inhoudelijk voor het grootste deel overeen met de in de Wet GBA opgenomen bepalingen. Zo kent ook dit wetsvoorstel als hoofdregel dat de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen aan overheidsorganen kosteloos plaatsvindt. De basisregistratie staat immers primair ten dienste van de gehele overheid bij de uitvoering van haar wettelijke taken.

De huidige Wet GBA biedt een grondslag om bijdragen op te leggen aan de betrokkenen bij de basisadministratie in verband met de uitvoering van die wet. De uitwerking van deze regeling in de Wet GBA is met ingang van 1 januari 2008 aangepast door de invoering van het systeem van budgetfinanciering. 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. Bijkomend voordeel van de budgetfinanciering van de basisvoorzieningen is dat hierdoor de bureaucratie wordt teruggedrongen doordat interne overheidsfacturering achterwege kan blijven. In het geval van toepassing van het systeem van budgetfinanciering worden de geldstromen verlegd. De facturering aan het overheidsorgaan of de derde komt bij budgetfinanciering te vervallen en in plaats daarvan worden middelen overgeboekt naar de begroting van het ministerie van BZK ter bekostiging van de uitvoering van de wet. Organisaties waarvoor geen voorziening in de begroting van het ministerie van BZK is getroffen, blijven een factuur ontvangen ter betaling van de berekende maandelijkse bijdrage in de kosten. Voor de organisaties waarvoor wel een voorziening is getroffen, wordt door de minister van BZK het in rekening te brengen bedrag op nul gesteld.

Budgetfinanciering is ook het uitgangspunt voor de basisregistratie personen. Het streven is er op gericht om te komen tot een situatie waarin geen facturering van kosten meer hoeft plaats te vinden. De bekostiging geschiedt dan geheel door overboeking van middelen naar of het anderszins treffen van een voorziening in de begroting van het ministerie van BZK. Omdat op dit moment een dergelijke voorziening nog niet is getroffen ten aanzien van alle betrokkenen, bevat het wetsvoorstel een flexibele regeling die er rekening mee houdt dat voorlopig aan bepaalde organisaties nog een factuur dient te worden gezonden. Deze regeling houdt in dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de vaststelling en de betaling van de bijdragen. Daarbij is de mogelijkheid opgenomen dat de minister het in rekening te brengen bedrag op nul vaststelt, voor zover een voorziening is getroffen in de begroting van het ministerie van BZK die in de plaats treedt van de bijdrage van de betrokkene.

Tenslotte wordt in deze paragraaf uitdrukkelijk bepaald dat publiekrechtelijke instanties die gegevens moeten aanleveren aan een college van B&W ten behoeve van de bijhouding van

gegevens in de basisregistratie over een ingezetene dit kosteloos moeten doen. De bestaande onduidelijkheid hierover in de praktijk wordt hiermee opgeheven.

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. 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 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 in 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 publiekrechtelijke instanties, 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 het recht op inzage, verbetering en 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.

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;
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de bijhoudingsgemeente, het adres in die gemeente, het verblijf in en het vertrek uit Nederland;
- het burgerservicenummer van de ingeschrevene en gerelateerde personen (zoals ouders en kinderen);
- het gebruik van de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerde partner;¹⁷
- 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 welke brondocumenten 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. Tenslotte 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

¹⁷ Het betreft het gebruik van de geslachtsnaam van de (ex-) echtgenoot of geregistreerde partner in het maatschappelijk verkeer (bv. als aanschrijfname 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.

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 sterk 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. Tenslotte 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.

Op het punt van het briefadres bevat het wetsvoorstel overigens een uitbreiding ten opzichte van de Wet GBA. Het college van B&W 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. Het college gaat niet over tot het ambtshalve opnemen van een briefadres op 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 sterk 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 publiekrechtelijke instanties

In verband met de bijhouding van gegevens in de basisregistratie is een belangrijke rol weggelegd voor publiekrechtelijke instanties. 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 de wet zijn, evenals in de Wet GBA, aan daartoe aangewezen publiekrechtelijke instanties 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 Justitie 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 van Justitie 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. Indien een bestuursorgaan uit eigen waarneming echter twijfelt aan de juistheid van een gegeven dat in de basisregistratie is opgenomen, is het verplicht dit te melden aan het college van B&W van de bijhoudingsgemeente. Het betrokken college heeft vervolgens de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zondig 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).

Tenslotte 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 B&W 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 B&W, 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 B&W 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 B&W 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 B&W 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 B&W 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 B&W 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.

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 B&W 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 reeds 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. Hierbij kan gedacht 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 in de basisregistratie kan worden opgenomen. Echter ook vrouwen en kinderen 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 B&W 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 B&W 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, desverlangd 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, desverlangd in persoon, het college van B&W te voorzien van de noodzakelijke informatie over het briefadres. Het hoofd van een daartoe door het college van B&W 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 B&W van de gemeente waar de overledene laatstelijk als ingezetene was ingeschreven de informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de bijhouding van de basisregistratie.

Tenslotte wordt geregeld op welke wijze de identiteit moet worden vastgesteld van degene die in persoon bij het college van B&W 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 wordt overgelegd.

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 daarnaast op de verstrekking van die gegevens uit de basisregistratie aan derden. Het uitgebreide en afgewogen stelsel van rechten dat reeds 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 B&W van iedere willekeurige gemeente. Desgewenst kan de ingezetene dit verzoek zelfs ook 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 B&W. Doordat de ingezetene op verschillende plaatsen zijn verzoek kan indienen, wordt het voor hem aantrekkelijker en 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 B&W 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 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierover bestond tot nu toe onduidelijkheid. 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. Hiervoor 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 B&W 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 schriftelijk op de hoogte gebracht door het college. De ingeschrevene burger heeft voorts het recht om het college van B&W 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.

Naast de bovenstaande rechten die in beginsel aan iedere persoon worden toegekend over wie gegevens worden verwerkt zijn in het wetsvoorstel, in navolging van de bestaande regeling in de Wet GBA, nog enkele aanvullende rechten opgenomen.

De ingeschrevene heeft het recht om het college van B&W te verzoeken dat kosteloos op zijn persoonslijst de gegevens worden opgenomen over het gebruik van de geslachtsnaam van de (eerdere) echtgenoot of (eerdere) geregistreerde 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 zijn ouder dan wel de naam van zijn kind, 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 adoptiekind 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.

Tenslotte is een aantal beslissingen van het college van B&W met betrekking tot de bijhouding van de basisregistratie in het wetsvoorstel aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (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 aangewezen bestuursorgaan dat reeds gegevens verwerkt over de betrokkene in verband met de uitoefening van zijn taak dan wel op verzoek van de betrokken persoon zelf die zich daartoe heeft gemeld bij een inschrijffoorziening. 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 deze laatste categorie personen wordt aan het slot van deze paragraaf ingegaan.

De inschrijving van de niet-ingezetene

Voor zover een persoon niet eerder als ingezetene in de basisregistratie personen was ingeschreven, vindt inschrijving van deze 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 is 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 op grond van de wet in aanmerking komt om als ingezetene in de basisregistratie te worden ingeschreven.

De inschrijving van een niet-ingezetene kan 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.

De inschrijving als niet-ingezetene kan ook plaatsvinden op verzoek van de persoon zelf. Het wetsvoorstel introduceert daartoe de inschrijfvoorzieningen, waarvoor de minister verantwoordelijk is. De inschrijfvoorzieningen worden gerealiseerd in en bij zestien gemeenten in Nederland, in beginsel zijn dat de gemeenten waar zich nu de inschrijflokken van de Belastingdienst bevinden. Deze inschrijfvoorzieningen 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 inschrijfvoorziening moeten verschijnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen van deze persoonlijke verschijningsplicht kan worden afgezien.

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

De opname 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 woonadres (buiten Nederland);
- het burgerservicenummer van de ingeschrevene.

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 inschrijffoorziening 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. Voorts zullen bij niet-ingezetenen niet altijd de hoogst gerangschikte bronnen gebruikt kunnen worden.¹⁸ Dit hangt samen met het feit dat van niet-ingezetenen in het algemeen geen akten van de Nederlandse burgerlijke stand voorhanden zijn, die het sterkste 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.¹⁹

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 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 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

¹⁸ 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 2.13).

¹⁹ Bij de inschrijving van een seizoensarbeider bijvoorbeeld kan het gebruik van een paspoort vaker aan de orde zijn dan het gebruik van een geboorteakte.

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 zelf daar om verzoekt.

Als een persoon die is ingeschreven als niet-ingezetene in Nederland gaat wonen, wordt het college van B&W 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 kunnen 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 inschrijffoorzieningen 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.²⁰ 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 publiekrechtelijke instanties 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 B&W. Voor de gegevens over niet-ingezetenen is deze aanpak niet mogelijk, omdat door het verblijf 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 wordt daarom gebruik gemaakt van de informatie waarover de aangewezen bestuursorganen beschikken door de contacten die zij in het buitenland onderhouden met de niet-ingezetene. In voorkomende gevallen zullen de aangewezen bestuursorganen mede gebruik kunnen maken van informatie over niet-

²⁰ Daarnaast kan om correctie van gegevens worden verzocht bij een inschrijffoorziening door de betrokkene en kan aan een inschrijffoorziening een wijziging in gegevens worden doorgegeven..

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 worden door de aangewezen bestuursorganen op grond van hun sectorale wetgeving meerdere controles uitgevoerd zoals het natrekken van de geldigheid van identiteitsdocumenten en het verifiëren van de echtheidskenmerken daarvan.

Voor het proces van identiteitsvaststelling van niet-ingezetenen wordt gebruik gemaakt van de bestaande ervaring op dit gebied. Zo heeft de Belastingdienst al een ruim 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. 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 B&W 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 B&W 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 om begrijpelijke redenen geen nieuwe gebeurtenissen meer voordoen. De bijhouding van gegevens over hem berust derhalve per definitie geheel bij het college van B&W 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 B&W 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, zal een aantal gebeurtenissen dat zich na het vertrek van de geëmigreerde persoon voordoet, niet in de basisregistratie kunnen 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 B&W van de gemeente waar hij laatstelijk als ingezetene was ingeschreven.

Indien de geëmigreerde persoon zich weer met een adres in Nederland komt vestigen, wordt zijn persoonslijst door het college van B&W 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 overheidsorganen de gegevens nodig hebben 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 tenslotte vindt plaats in het kader van de uitoefening van zijn algemene recht op inzage van de gegevens die over hem zijn opgenomen.

Het hiervoor genoemde 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 langer nodig om nog langer vast te houden aan het begrip rechtstreekse toegang.

Tenslotte 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 overheidsorganen 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 B&W kan plaatsvinden (plaatsonafhankelijke verstrekkingen) en de

verstrekking van gegevens die alleen kan geschieden door het college van B&W 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 in dit wetsvoorstel geopende mogelijkheid van plaatsonafhankelijke verstrekking van gegevens. 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 bijzonder 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 effecteninstituten, zorgverzekeraars, alsmede instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij werkzaamheden verrichten met een bijzonder 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 voorziet in een behoefte. 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. Deze omstandigheid rechtvaardigt dat ook deze derden gegevens verstrekt kunnen krijgen uit de basisregistratie.

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. In dit wetsvoorstel is daarom gekozen voor een algemeen kader en de nadere invulling daarvan overgelaten aan regeling bij algemene maatregel van bestuur. In het licht van het voorgaande bepaalt het wetsvoorstel dat bij algemene maatregel van bestuur door derden verrichte werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang kunnen worden aangewezen, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt. 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 bijzonder maatschappelijk belang zijn, zonder dat daar telkens wetswijziging voor nodig is.

De verstrekking aan derden die werkzaamheden verrichten met een bijzonder 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 bijzonder 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 directe 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. Gezien deze 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 ontvangen. Het verzoek moet niet alleen de gronden voor de verstrekking bevatten, maar ook de gegevens waarop 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 de 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). Het besluit wordt zo spoedig mogelijk ter inzage gelegd, waarvan mededeling wordt gedaan 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 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 bijzonder 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 voor iedere verstrekking 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 verstrekking worden vastgesteld dat deze 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.

Redenen van privacybescherming hebben ook ten grondslag gelegen aan de in het wetsvoorstel aan de minister toegekende bevoegdheid om ten aanzien van een derde het nemen van een autorisatiebesluit te weigeren of een genomen autorisatiebesluit in te trekken, indien die derde eerder uit de basisregistratie verkregen gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. De weigering of intrekking door de minister kan uitsluitend geschieden op grond van een verzoek daartoe van het College bescherming persoonsgegevens. Dit College houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, zowel in de basisregistratie personen als in andere registraties waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. Het College kan ter handhaving van de geldende regels, sancties toepassen als het opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 65 Wbp). Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar de mogelijkheid aan toe om – als een derde gegevens uit de basisregistratie onrechtmatig heeft verwerkt – te verzoeken geen gegevens aan de derde te verstrekken of de gegevensvoorziening vanuit de basisregistratie te beëindigen.

Voor zover de derde werkzaamheden laat verrichten door een zogenaamde bewerker, is het de verantwoordelijkheid van de derde dat de bewerker op juiste wijze met de persoonsgegevens omgaat. Onjuist omgaan met de gegevens door de bewerker wordt beoordeeld als onjuist omgaan met de gegevens door de derde, zodat ook in dat geval

(verdere) verstrekking van gegevens kan worden tegengegaan.

Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen te weigeren of te beëindigen. Het feit dat het gaat om een basisregistratie ten behoeve van de overheid en er daarnaast aan het overgrote deel van de overheidsorganen (i.c. de bestuursorganen) juist de verplichting is opgelegd om de gegevens uit de basisregistratie te gebruiken, staat er aan in de weg dat verstrekking van gegevens aan deze organen zou kunnen worden tegengegaan. Indien onjuist gebruik van de uit de basisregistratie verkregen gegevens door een bestuursorgaan wordt geconstateerd, ligt het meer voor de hand het verantwoordelijke bestuursorgaan daarop rechtstreeks aan te spreken.

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 B&W 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 B&W 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 B&W 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 B&W 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 bijzonder 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 B&W deze verstrekking weigert indien deze op systematische wijze door de minister hoort plaats te vinden.

Voorts weigert het college de verstrekking van gegevens aan een derde als bedoeld in de algemene maatregel van bestuur, indien die derde eerder uit de basisregistratie verkregen gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Dit gebeurt, evenals bij de beëindiging van de systematische gegevensverstrekking aan een derde, op verzoek van het College bescherming persoonsgegevens.

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

De mogelijkheid die in de Wet GBA wordt geboden om bij of krachtens gemeentelijke verordening regels te stellen omtrent de verstrekking van gegevens over ingezetenen²¹ van de eigen gemeente, zijn 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 B&W 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 bijzonder maatschappelijk belang. De aanwijzing van de werkzaamheden geschiedt bij gemeentelijke verordening, waarbij het bijzonder maatschappelijk belang samenvalt met het gemeentelijk belang. De verordening bepaalt de categorieën van derden die voor de verstrekking in aanmerking komen.

²¹ 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,

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.

Tenslotte dient het college van B&W de verstrekking van gegevens aan een derde als bedoeld in de gemeentelijke verordening te weigeren, indien die derde eerder uit de basisregistratie verkregen gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. Evenals bij de beëindiging van de systematische of de plaatsonafhankelijke gegevensverstrekking aan een derde gebeurt dit op verzoek van het College bescherming persoonsgegevens.

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 gesteld 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 gesteld 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 gesteld. Voorts kan, zoals hierna in paragraaf 5.3 wordt vermeld, op verzoek van de ingeschrevene een aantekening worden gesteld omtrent beperking van de verstrekking van gegevens over hem aan derden. Tenslotte 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 jaar²² 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 B&W.

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.

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 Curaçao, Aruba, 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

²² Voor een nadere toelichting op de termijn van 20 jaar wordt verwezen naar paragraaf 5.3.

gegevens die voor deze doeleinden zijn verkregen, 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 wetsvoorstel 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 inschrijffoorziening.

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 bijzonder 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. Indien 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 B&W van gegevens waarvan het gebruik is voorgeschreven in een algemeen verbindend voorschrift. 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. Het gaat dan om 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 de 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 EU Hof van Justitie in Luxemburg²³ echter niet worden overgenomen in dit wetsvoorstel. In de zogenaamde zaak Rijkeboer/College van B&W van Rotterdam had de Raad van State aan het EU Hof van Justitie – 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 privacyrichtlijn²⁴. Die bepaling geeft een ieder het recht om vrijelijk en zonder beperking uitsluitel 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.

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 B&W van Rotterdam niet aannemelijk heeft gemaakt dat een langere bewaartermijn dan één jaar een buitensporige last inhoudt waar het

²³ EU Hof van Justitie, Arrest van 7 mei 2009, C-553/07

²⁴ Richtlijn 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 van 23 november 1995, blz. 31)

gaat om verstrekking van gegevens uit de GBA. Daarmee bevestigde de Raad van State dat de termijn van één jaar in de Wet GBA zich niet verhoudt met artikel 12, aanhef en onder a, van de Europese privacyrichtlijn.²⁵

Het voorgaande heeft er toe geleid om in het wetsvoorstel een nieuwe termijn op te nemen 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. 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.

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.

In aansluiting op het voorgaande bepaalt het wetsvoorstel dat op schriftelijk verzoek van de

²⁵ ABRvS 25 november 2009, LJN: BK4334, zaaknummer 200609339/1/HR

ingeschrevene ten aanzien van wie gegevens zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd, aan overheidorganen 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 verbetering, de aanvulling of de verwijdering 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.

Evenals bij verzoeken van ingeschrevenen in verband met hun rechten in het kader van de bijhouding geldt een beslissing van een college van B&W 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 kort stilgestaan bij de rol van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) dat in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toeziet op de uitvoering van de wet. In het wetsvoorstel krijgt het College de nieuwe bevoegdheid om de minister of een college van B&W te verzoeken de verstrekking van gegevens aan een derde te weigeren of deze te beëindigen, indien de derde eerder uit de basisregistratie verkregen gegevens onrechtmatig blijkt te hebben verwerkt. In paragraaf 5.2.1 is op die mogelijkheid al uitvoerig ingegaan. Voorts wordt, in het kader van het toezicht, kort aandacht besteed aan de periodieke onderzoeksplicht van het college van B&W naar de inrichting, werking en beveiliging van de gemeentelijke voorziening, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerking die onder de verantwoordelijkheid van het college 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 tenslotte wordt nog kort ingegaan op de regeling van de bestuurlijke boete als instrument waarmee de colleges van B&W 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 is al ingegaan op de beleidsmatige redenen om invoering van de bestuurlijke boete voor te stellen.

6.2 Toezicht, onderzoek en informatieverstrekking

Het college bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) ziet in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe op de uitvoering van de wet. De rol van het College in dit wetsvoorstel wijzigt niet ten opzichte van de positie die in de Wet GBA aan het College is toegekend, maar kent wel in twee opzichten een uitbreiding. Het toezicht van het College 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. Daarnaast wordt het College bevoegd om, indien het heeft ervaren dat een derde eerder uit de basisregistratie verstrekte gegevens onrechtmatig heeft gebruikt, de colleges van B&W of de minister te verzoeken geen gegevens aan de derde te verstrekken. Dit betekent dat de verstrekking van gegevens aan die derde kan worden geweigerd dan wel een bestaande verstrekking van gegevens kan worden beëindigd. Het verzoek om geen gegevens te verstrekken geldt voor een bepaalde termijn, die in het verzoek van het College wordt vermeld. De bestaande bevoegdheid van het College 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 College, 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.

Periodiek onderzoek door het college van burgemeester en wethouders

Het college van B&W 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. In paragraaf 2.4.2 is al 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 College bescherming persoonsgegevens moet worden gezonden. Die informatieverplichting is van belang om het College 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 College handhavend optreden. Dat is overigens ook mogelijk, indien een college van B&W 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 opnemings 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 inwerkingtreding van de nieuwe wet. Daarmee wordt voorkomen dat de desbetreffende overheidsorganen en derden in een kort tijdsbestek van nieuwe autorisatiebesluiten zouden moeten worden voorzien.

Tenslotte 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 B&W van de gemeente waar de desbetreffende persoon laatstelijk als ingezetene was ingeschreven. Zodra de technische voorzieningen gereed zijn die de colleges van B&W 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 B&W 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 direct 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 overgenomen²⁶. Dit betekent dat op de overige overtredingen nog steeds een strafdreiging is gesteld.

²⁶ 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).

7 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

7.1 Inleiding

De uitvoeringslasten en financiële gevolgen van dit wetsvoorstel vloeien voornamelijk voort uit de vernieuwingen die de basisregistratie personen brengt ten opzichte van de bestaande GBA. Er is daarom voor gekozen om de uitvoeringslasten en financiële gevolgen in beeld te brengen langs de lijn van de vier vernieuwingsthema's die in beleidsmatige zin de kern van dit wetsvoorstel vormen: 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.

7.2 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 maakt het mogelijk om noodzakelijke verbeteringen aan te brengen en de beleidsvoornemens op het terrein van de registratie van niet-ingezetenen, de kwaliteit van de basisregistratie en de verbetering van de dienstverlening en terugdringing van administratieve lasten te realiseren. Hoewel de modernisering van de GBA in hoge mate dienstbaar is aan de nieuwe basisregistratie personen, kunnen de kosten en baten daarvan echter niet uitsluitend worden toegerekend aan de uitvoering van deze wet. De modernisering van de GBA is immers al geruime tijd aan de gang en heeft inmiddels al geleid tot de ontwikkeling en invoering van nieuwe voorzieningen, waarvan met name door de gebruikers van de gegevens (overheidsorganen en derden) wordt geprofiteerd. Dit proces van geleidelijke ontwikkeling en invoering van nieuwe voorzieningen zal bovendien nog een aantal jaren doorgaan en, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, uiteindelijk onder het nieuwe wettelijke regime worden afgerond. Hierna zal in algemene zin worden ingegaan op de kosten en baten van de modernisering. Daarbij is gebruik gemaakt van de informatie (business case) die daarover eerder aan de Tweede Kamer is gestuurd.²⁷ In het licht van het voorgaande wordt benadrukt dat de business case specifiek voor het meerjarige traject van de modernisering van de GBA is opgesteld. Vanzelfsprekend zal de Tweede Kamer gedurende de resterende looptijd van het project op de hoogte worden gehouden van de verdere ontwikkeling en implementatie van de modernisering van de basisregistratie.

Op het punt van de uitvoeringslasten heeft de modernisering vooral toegevoegde waarde voor de gemeenten en de gebruikers van de gegevens. De gemeenten zullen straks de gegevens rechtstreeks kunnen bijhouden in een centrale voorziening die door de minister wordt beheerd. De systematische verstrekking van gegevens aan overheidsorganen en derden op grond van een autorisatie van de minister zal eveneens geheel op centraal niveau worden afgewikkeld. Daardoor is de telkens terugkerende implementatie van nieuwe autorisaties in afzonderlijke gemeentelijke systemen niet meer aan de orde. De daaraan verbonden werkzaamheden voor gemeenten vallen weg en de technische doorlooptijd van autorisaties kan worden bekort. Daarnaast worden bij de modernisering als standaard voor uitwisseling van berichten de e-overheidstandaarden toegepast, waaronder digikoppeling.

²⁷ Kamerstukken II, 27 859, in het bijzonder nr. 17 en nr. 31.

Hierdoor kan het gegevensverkeer tussen de gemeenten, de gebruikers en de voorzieningen van de basisregistratie op gestandaardiseerde wijze, goedkoper en sneller plaatsvinden. Voorts zijn de gegevens in de centrale voorzieningen real-time benaderbaar, zodat door zowel gemeenten als gebruikers beschikt kan worden over de actuele persoonsgegevens die in de basisregistratie zijn opgenomen. De bijhouding van de gegevens door de colleges van B&W en de minister (waar het de niet-ingezetenen betreft) kan hierdoor worden vergemakkelijkt. Ook biedt de centrale beschikbaarheid van actuele gegevens mogelijkheden voor nieuwe vormen van (plaatsonafhankelijke) dienstverlening door gemeenten, die de actuele gegevens bijvoorbeeld in de frontoffice kunnen raadplegen. Zij kunnen hun werkprocessen daarop aanpassen en in voorkomende gevallen hun taken efficiënter uitvoeren. Ook zullen de nieuwe mogelijkheden voor de beschikbaarstelling van gegevens uit de basisregistratie, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de informatiebehoeften van samenwerkende organisaties in sectorale ketens of in verschillende vormen van gemeenschappelijke regeling van gemeentelijke uitvoeringstaken, kunnen leiden tot een terugdringing van de daaraan voor betrokkenen verbonden lasten.

In financiële zin betekent de modernisering, dat de structurele kosten van de centrale voorzieningen voor rekening van het Rijk komen. Deze kosten zullen op basis van budgetfinanciering via een kostendekkende exploitatie worden verrekend. De kosten voor de verstrekingsvoorziening en het stelsel van berichtenverkeer in de huidige GBA worden overigens ook door het Rijk gedragen en in beginsel via budgetfinanciering verrekend. De baten van de modernisering vallen voornamelijk bij de gemeenten (mede als gevolg van het besluit om de bijhouding van de gegevens te laten plaatsvinden in een centrale voorziening). Het centraal ontwikkelen en beheren van dit zogenaamde Burgerzakensysteem Kern (BZS-K) heeft verder het voordeel dat de kosten voor gemeentelijke burgerzakensystemen afnemen, evenals de kosten voor de koppelingen met die systemen. Ook is er meer marktwerking. Gemeenten verwachten door de invoering van BZS-K een versterking van de onderhandelingspositie met leveranciers. Tenslotte hebben ook de gebruikers de nodige baten, met name als gevolg van de verbeterde beschikbaarstelling van gegevens uit de basisregistratie.

De cijfers die aan de baten en lasten van de modernisering van de basisregistratie kunnen worden verbonden, zijn ontleend aan de hiervoor genoemde documenten, die eerder al aan de Tweede Kamer zijn toegezonden, te weten de business case van de modernisering GBA (bijlage bij de brief van 11 maart 2009)²⁸ en het onderzoek naar de positionering van BZS-K (bijlage bij de brief van 23 januari 2010)²⁹, waarbij deze business case is bijgesteld (zie de bijlage bij deze brief). De periode waarover de baten en lasten zijn berekend loopt van 2008 tot 2022. Op basis van de business case en het onderzoeksrapport wordt het positieve saldo van baten en lasten geraamd rond de 200 miljoen voor het totale programma. De gebruikers hebben hiervan een geraamd batig saldo van circa 50 miljoen, de gemeenten hebben een batig saldo tussen de 165 en 175 miljoen. Het Rijk als beheerder van de basisadministratie neemt een last van circa 20 miljoen.

7.3 De uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

In het kader van de uitvoering van het project met betrekking tot de ontwikkeling van een registratie van niet-ingezetenen is een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de

²⁸ Kamerstukken II, 27 859, nr. 17.

²⁹ Kamerstukken II, 27 859, nr. 31.

maatschappelijke baten de kosten ruimschoots overtreffen. In de dekking van de structurele kosten die jaarlijks moeten worden gemaakt, wordt voorzien door herschikking van middelen die tot dusverre werden aangewend voor deelregistraties van niet-ingezetenen en door toepassing van de systematiek van de financiering van basisregistraties en basisvoorzieningen voor de elektronische overheid.

De eenmalige projectkosten voor de opname van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen worden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedragen samen met de meest betrokken departementen. De kosten-batenanalyse concludeert dat de projectkosten binnen zes jaar zijn terugverdiend.

De kosten-batenanalyse concludeert voorts dat de opname van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen leidt tot een vermindering van formatieplaatsen van het ministerie van Financiën en een (geringere) vermeerdering van formatieplaatsen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7.4 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 door het Rijk. De inrichting van het nieuwe kwaliteitsinstrumentarium wordt wederom door het Rijk bekostigd. Hiervoor worden de vrijgekomen gelden van de bestaande audit ingezet, een budgetneutrale operatie.

Voor gemeenten betekent de komst van het nieuwe instrumentarium een vermindering van de uitvoeringslasten, omdat de audit op de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens wordt vervangen door de melding aan de gemeenten van de resultaten van de controles door de minister op de consistentie- en integriteit van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens en op de terugmeldingen van afwijkende gegevens door de gebruikers. Voor het Rijk ontstaat hierdoor een extra uitvoeringslast. De omvang hiervan is overigens beperkt, omdat zij grotendeels geautomatiseerd plaatsvindt in de centrale voorzieningen. Daarnaast komen de kosten voor het Rijk die verband houden met de uitvoering van de huidige auditsystematiek, te vervallen.

Tenslotte 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.

7.5 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 op. Voor overheidsorganen en derden die, al dan niet in aanvulling op de verstrekking van gegevens op grond van een besluit van de minister, behoefte hebben aan gegevensverstrekking 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 totaliteit zullen de uitvoeringslasten en financiële gevolgen door de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening niet wijzigen.

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.³⁰

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 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.

De vreemdeling

Met de zinsnede “degene die (...) op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld”, wordt bedoeld op de personen die vallen onder de Wet betreffende de positie van Molukkers.

³⁰ 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.

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. 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 2.39 en 2.40 geboden mogelijkheden om een briefadres te kiezen.

Het burgerservicenummer

Met ingang van november 2007 is het burgerservicenummer ingevoerd als persoonsnummer voor de hele overheid.³¹ 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

³¹ Zie de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

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 Algemene wet bestuursrecht (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 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer en de Archiefwet.

De verruiming van de reikwijdte wordt voorgesteld omdat ook organen als de Nationale ombudsman op dezelfde wijze als andere overheidsorganen gegevens verstrekt 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 2.33) 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.

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 B&W 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 verantwoordelijkheid voor de gegevensverstrekking berust bij de minister voor zover het betreft systematische gegevensverstrekking en bij de colleges van B&W voor de overige verstrekkingen. De verstrekkingen worden verder geregeld in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

§ 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.³²

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 2.25, 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 gereede 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 2.33, 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

³² 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.

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 2.33. 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 nietodeloos 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. Dit betekent 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 2.33. De colleges van B&W 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 B&W werkzaamheden verricht (artikel 1.10, tweede lid).

De minister, colleges van B&W, 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 B&W er verantwoordelijk voor is dat een bewerker die voor het college werkzaamheden verricht, handelt in overeenstemming met de in artikel 1.10, derde lid, bedoelde eisen.

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.³³ Dit toezicht wordt uitgeoefend door de minister van BZK.³⁴ Zie ook de toelichting bij artikel 4.1.

Artikelen 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 en gemeenten 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

³³ 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). 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.

³⁴ Hoofdstuk 1 van het onderhavige wetsvoorstel wordt geplaatst op de lijst 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.

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. Financiën

Artikel 1.14

In dit artikel is bepaald dat voor het uitvoeren van de verplichtingen op grond van hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 3, door de publiekrechtelijke instanties geen kosten in rekening mogen worden gebracht. De onduidelijkheid over het kosteloos aanleveren van gegevens ten behoeve van de bijhouding van de basisregistratie, die in de praktijk soms aanwezig bleek, is hiermee verdwenen.

Artikelen 1.15 en 1.16

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

§ 5. Overleg

Artikel 1.17

Dit artikel betreft het periodiek overleg met gemeenten 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, 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 B&W 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 en gebruikers. Ten slotte biedt het overleg de gelegenheid om kennis te nemen van ontwikkelingen bij gemeenten 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 artikel 1.17. 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 1.16, bijvoorbeeld het vaststellen van de krachtens artikel 1.16 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 B&W 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 B&W 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 2.68 vallen. Een voorbeeld hiervan is de mededeling van de minister van Justitie 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 zijn ingeschreven als ingezetene. Indien beide ouders niet als ingezetene van dezelfde gemeente 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, terwijl dit bij de vader wel het geval is, dan moet het kind in dezelfde gemeente als de vader worden ingeschreven. Op een kind, waarvan de geboorteakte is opgemaakt terwijl artikel 2.3 niet van toepassing is, dat naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, is wat betreft de inschrijving artikel 2.4 van toepassing. Hieronder valt ook 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 2.37 en 2.47). Wordt er geen aangifte gedaan, dan dient het college van B&W 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 B&W zal moeten worden gegrond op een geheel van omstandigheden, daartoe kunnen bijvoorbeeld woongelegenheden en werk behoren, van de betrokkene. Indien een college van B&W 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 opnemings kan worden. 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 Wet GBA beoogt hetzelfde uit te drukken, maar doet dit door voor vreemdelingen te refereren aan rechtmatig verblijf op grond van de Vreemdelingenwet 2000.³⁵ 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 GBA. De inschrijving kan om diplomatieke redenen zelfs bezwaarlijk zijn. In veel gevallen zijn zij op grond van internationaalrechtelijke

³⁵ 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).

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 GBA 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 de verantwoordelijke voor de basisregistratie in Nederland (het college van B&W 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 kunnen categorieën personen worden 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 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, noodzakelijk 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 2.56 .

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 verwijzingsgegevens 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 2.25 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 B&W daarom verzoekt (zie bijvoorbeeld artikel 2.44). 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 artikel 2.10, 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 sterker 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 B&W 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 2.45.

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

Op grond van dit artikel hoeft de datum van rechtsgeldigheid van een gegeven over de burgerlijke staat van een gerelateerde van een ingeschrevene niet opgenomen te worden in de basisregistratie, indien die datum ligt op of voor de datum waarop de familierechtelijke

betrekking met de ingeschrevene is ontstaan. Dat voorkomt onnodig en tijdrovend uitzoekwerk.

Artikel 2.13

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 opnemings van de gegevens waarover advies wordt ingewonnen, blijft bij het college van B&W berusten. Ook indien gegevens na advisering op grond van dit artikel in de basisregistratie zijn opgenomen, blijft het laatste oordeel bij de rechter.

Artikel 2.14

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 2.15

Gegevens over het Nederlandschap worden in beginsel niet ontleend aan een geschrift, maar worden op grond van het eerste lid opgenomen met toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap en van andere op het Nederlandschap betrekking hebbende wettelijke bepalingen. In het algemeen is immers geen document aanwezig maar wordt het Nederlandschap 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 Nederlandschap (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 Curaçao, Aruba 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 2.16

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 2.17

Dit artikel legt vast dat gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling worden ontleend aan mededelingen daarover van de minister van Justitie, die deze mededeling aan het college van B&W van de bijhoudingsgemeente van de betrokkene doet op basis van artikel 2.29. De taak van de minister van Justitie 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 B&W.

Artikel 2.18

Bij een inschrijving op grond van een geboorteakte worden de adresgegevens ontleend aan de persoonslijst van de moeder of vader. Als datum van inschrijving wordt de geboortedatum opgenomen.

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 2.37). Als de betrokkene rechtmatig³⁶ 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). 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 ontlenuen (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

³⁶ Zie voor een toelichting op het houden van rechtmatig verblijf de toelichting op artikel 2.4.

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 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. De hiervoor bedoelde datum 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 2.38). 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 ontlene (tweede lid).

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 2.38). In dat geval wordt als datum van de adreswijziging opgenomen de in de aangifte vermelde beoogde 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 2.42). 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 ontlene (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.³⁷ 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 Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, verstrekt het college van B&W kosteloos een verhuisbericht (vijfde lid).

Artikel 2.22

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 2.39, dan wel artikel 2.40 van toepassing is.

Het tweede lid is nieuw ten opzichte van de huidige wet en geeft het college van B&W 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 B&W - 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 B&W 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 het briefadres op de hoogte worden gesteld. Het ambtshalve opnemen van een briefadres wordt in artikel 2.59, 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 2.23

Het burgerservicenummer wordt op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer toegekend door het college van B&W. Toekenning van het burgerservicenummer geschiedt onmiddellijk na inschrijving van de persoon in de basisregistratie. Met het bepaalde in het eerste lid van artikel 2.23 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 de toekenning van het burgerservicenummer. De gegevensverstrekking wordt gecombineerd in één bericht.

Indien betrokkene op een andere persoonslijst is vermeld als ouder, (eerdere) echtgenoot, (eerdere) geregistreerde partner of kind, wordt zijn burgerservicenummer ook op deze

³⁷ 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.

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.

Voor een toelichting op het derde lid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.12.

Artikel 2.24

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

Artikel 2.25

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 publiekrechtelijke instanties

Artikel 2.26

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 B&W, wordt aangesloten bij de regel dat gegevens betreffende de burgerlijke staat indien mogelijk aan de burgerlijke stand worden ontleend. Het college van B&W verwerkt de gegevens in de basisregistratie of geeft het gegeven door aan een andere gemeente (zie artikel 2.34, eerste en tweede lid).

Het derde lid bevat de verplichting voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om elk college van B&W 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 B&W 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 B&W.

Artikel 2.27

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 B&W 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 B&W 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 troffen 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 2.28

De verplichtingen die in dit artikel zijn opgenomen voor de minister van Justitie of de griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage dan wel van de Hoge Raad om mededelingen of afschriften aangaande het Nederlanderschap te zenden aan het college van B&W van de gemeente waar de betrokkene is ingeschreven, houden verband met de in artikel 2.15, tweede en derde lid, opgenomen bepalingen over de documenten die worden gebruikt voor de inschrijving van gegevens over het Nederlanderschap in de basisregistratie.

Artikel 2.29

Zie de toelichting bij artikel 2.17.

Artikel 2.30

Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen het college van B&W aan de korpschef in de zin van 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 2.31

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 B&W van de bijhoudingsgemeente van de onbevoegd verklaarde.

Artikel 2.32

Het kan nodig zijn om aan het college van B&W 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 2.33

Krachtens dit artikel zijn bestuursorganen verplicht om (vermoedelijke) onjuistheden in 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. 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 B&W 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 (bijvoorbeeld de basisregistratie gebouwen en adressen), en dat bij of krachtens een andere wet moet worden overgenomen in de basisregistratie, zal deze terugmelding ingevolge het vijfde lid worden doorgeleid naar degene die verantwoordelijk is voor de verwerking van dit gegeven in die andere registratie.

Artikel 2.34

Op grond van artikel 2.26, eerste en tweede lid, doet de ambtenaar van de burgerlijke stand terstond mededeling aan zijn college van B&W 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 B&W dienen te onderzoeken of de betrokkene in een andere gemeente is ingeschreven. Is dit laatste het geval, dan zendt het college van B&W ingevolge het eerste en tweede lid van artikel 2.34 de desbetreffende gegevens naar de bijhoudingsgemeente.

Het derde lid betreft de uitwisseling tussen colleges van B&W 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 B&W. 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 2.35

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

Artikel 2.36

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 B&W, is in dit artikel voorzien in een grondslag voor die regels.

§ 5. De verplichtingen van de burger

Artikel 2.37

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 2.37. Deze verplichting rust behalve op de betreffende persoon zelf (artikel 2.37) ook op bijvoorbeeld de ouders voor minderjarigen jonger dan 16 jaar (artikel 2.47). De verplichting kan ook worden vervuld door bijvoorbeeld een echtgenote die hetzelfde woonadres heeft (artikel 2.48). 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.

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 2.38

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 Wet GBA hanteerde 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 2.39

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 adresaangifte een briefadres te kiezen. Het betreft instellingen van een zodanige aard dat door opname 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 B&W 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 2.40

Met dit artikel wordt de mogelijkheid verruimd om bij de adresaangifte 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 de wijze van beoordeling door het college van B&W en daarbij relevante indicaties. Een indicatie kan bijvoorbeeld een risico-analyse van de politie zijn.

Aangifte wordt gedaan bij de gemeente waarin het briefadres is gelegen (artikel 2.38, eerste lid).

Artikel 2.41

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 een gemeente in Nederland hebben en door het college van B&W van die 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 2.44, derde en vierde lid, op hem rusten.

Artikel 2.42

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. In 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.

Artikel 2.43

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 B&W. 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 2.44

Dit artikel biedt de mogelijkheid aan colleges van B&W 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 B&W 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 B&W.

Artikel 2.45

Op grond van dit artikel geldt de verplichting voor de ingezetene om op verzoek van het college van B&W 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 2.46

De colleges van B&W kunnen bij een redelijk vermoeden dat niet voldaan is aan een aangifteverplichting als bedoeld in de artikelen 2.37, 2.38 en 2.42 (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.³⁸

Artikel 2.47

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 2.48

In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat ouders en meerderjarige kinderen, indien deze hetzelfde woonadres hebben, voor elkaar de in de voorgaande artikelen opgenomen aangifte- en inlichtingenverplichtingen (aangifte van verblijf en adres, van adreswijziging of van 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 2.46, aangezien die verplichting specifiek is 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 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.

³⁸ Datzelfde geldt voor de andere verplichtingen uit hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 5.

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 B&W 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 B&W verplicht is te verschijnen.

Artikel 2.49

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 B&W aanleiding zijn om tot een ambtshalve inschrijving of een ambtshalve adreswijziging over te gaan. Teneinde het college van B&W 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 mededeling te doen van verblijf 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 2.50

De verplichting voor de echtgenoot en andere nabestaanden om inlichtingen te verschaffen en documenten te overleggen, is aansluitend bij die van artikel 2.43 noodzakelijk om het college van B&W 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 B&W zal in voorkomende gevallen zelf voor een Nederlandse vertaling van een geschrift dienen te zorgen.

Artikel 2.51

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 ingevolge deze paragraaf 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 2.47 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 2.52

Ten aanzien van de meeste in paragraaf 6 geregelde verzoeken geldt dat deze dienen te worden gericht aan het college van B&W 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 B&W van de bijhoudingsgemeente verantwoordelijk op grond van artikel 1.4. Een verzoek als bedoeld in artikel 2.54 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 B&W 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 2.63 (derde lid).

Artikel 2.53

In het eerste lid wordt voorgeschreven dat binnen vier weken na een inschrijving in de basisregistratie of nadat een ingeschrevene 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 2.57). 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 B&W 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 2.53 (en artikel 2.79, eerste lid) niet meer expliciet bepaald, omdat het logisch is dat geen kosten in rekening worden gebracht voor de toezending van bepaalde informatie zonder dat de burger daarom zelf verzoekt. 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 2.58 opgenomen recht om het verantwoordelijke college te verzoeken de hem betreffende gegevens niet te verstrekken aan bepaalde derden.

Artikel 2.54

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 2.52, tweede lid, kunnen deze verzoeken zowel worden gericht tot het college van B&W 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 B&W kan aan het verstrekken van een afschrift kosten verbinden, met dien verstande dat dit alleen is toegestaan indien het college van B&W 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 B&W 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).

Artikel 2.55

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 2.54, 2.56, 2.57, 2.58 en 2.79, 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 2.56

De adoptiefouders van een minderjarige jonger dan 16 jaar en het adoptiefkind 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 of kinderen te laten verwijderen, die zijn gewijzigd in verband met een geslachtswijziging van de ouder 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 of het kind van de betrokken persoon. De desbetreffende ouder 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 2.57

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 B&W 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 2.56) 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 2.58

Dit artikel voorziet in samenhang met artikel 3.19 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 3.19 voor een beschouwing omtrent de reikwijdte van de mogelijkheid om gegevensverstrekking aan derden te beperken.

Artikel 2.59

In dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat de daarin opgesomde beslissingen van een college van B&W 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 2.25 en 2.74). 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 2.60

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.³⁹

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 2.59 die het Nederlanderschap betreffen.

Afdeling 2. Niet-ingezetenen

§ 1. Algemeen

Artikel 2.62

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 B&W 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.

³⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 juli 2006, nr. 200508772/1.

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. 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 2.25) gevolgd worden. Die verzekering kan niet geboden worden bij het opnemen van gegevens over niet-ingezetenen (zie bijvoorbeeld artikel 2.70, 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 2.68.

Artikel 2.63

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 2.66, vierde lid). In de regel zal de betrokkene daartoe in persoon moeten verschijnen met de nodige bescheiden (artikel 2.66, tweede en derde lid). Ter ondersteuning van dit proces zijn er over het land verspreide "loketten", de inschrijffoorzieningen.

De inschrijffoorzieningen 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 2.77).

De inschrijffoorzieningen 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 2.64

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 2.61).

§ 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.⁴⁰ 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

⁴⁰ 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 2.65 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.

van of zijn contact met een aangewezen bestuursorgaan daar aanleiding toe geeft.⁴¹ 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 betrokken (niet ingeschreven) niet-ingezetene zelf om inschrijving verzoekt.⁴²

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 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.

Artikel 2.65

Het inschrijven van een persoon is het voor de eerste maal opnemen van gegevens over de betrokkene in de basisregistratie (artikel 1.1, onderdelen c en d). 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.⁴³ 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 2.66

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).

⁴¹ 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.

⁴² Bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet in Nederland verblijft, immers inschrijving op verzoek van de betrokkene kan alleen bij een in Nederland gevestigde inschrijvering.

⁴³ 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.

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.⁴⁴ 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 2.65, 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 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 (aangewezen) 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 op voorhand duidelijk is dat een inschrijving als niet-ingezetene geen enkele aanspraak of recht oplevert.⁴⁵

Bij een inschrijving worden door de inschrijfvoorziening ten minste een aantal (identificerende) algemene gegevens over de betrokkene opgenomen. Deze gegevensset wordt vastgesteld op grond van artikel 2.69, tweede lid. De set wordt zodanig gekozen dat deze voldoende is om te toetsen op dubbele inschrijvingen.

Artikel 2.67

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

⁴⁴ 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 2.47 en 2.48). 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.

⁴⁵ 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.

basisregistratie.⁴⁶ 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 2.61 en 2.64). 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 2.68

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 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 2.67 en in geval van een opgave als bedoeld in artikel 2.69, 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 woonadres;
- gegevens over het burgerservicenummer.

⁴⁶ 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.

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 opname 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 voornamelijk 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").

Gegevens over het verblijfsrecht worden niet opgenomen omdat dat recht bij niet-ingezetenen over het algemeen geen betekenis heeft: een niet-ingezetene verblijft niet of slechts kort in Nederland.

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). Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over het verwijderen en het vernietigen van de gegevens.

Artikel 2.69

Dit artikel regelt het opnemen van gegevens door de minister van BZK.

Op 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 2.66). Het kan ook een inschrijving zijn op verzoek van een

aangewezen bestuursorgaan (artikel 2.67). In beide gevallen zal de minister van BZK aan de betrokkene een burgerservicenummer toekennen en dit nummer opnemen overeenkomstig artikel 2.23 (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.

Op de tweede plaats kan het zijn dat een aangewezen bestuursorgaan verzoekt om inschrijving (artikel 2.67). 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 2.75).

Zowel bij een inschrijving op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan, als 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).

Op de derde plaats is het 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 2.77).

Uit dit artikel, in samenhang met artikel 2.65, 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 gegevensverwerving 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 2.70 tot en met 2.73

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 2.69 reeds aan de orde: de regels van artikel 2.23, eerste lid, die gehanteerd worden bij het opnemen van het burgerservicenummer.

In de artikelen 2.71 tot en met 2.73 worden bronregels gesteld ten aanzien van de algemene gegevens over de burgerlijke staat, de nationaliteit 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 2.70, 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 2.70, derde lid).

Artikel 2.70, 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 2.70, tweede lid).

In de sfeer van de sociale zekerheid zijn er door Nederland met een groot aantal landen verdragen afgesloten.⁴⁷ Binnen de Europese Unie is in dit verband een verordening vastgesteld.⁴⁸ 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 2.71 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, bevoegdelijk 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 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 2.15 en 2.16). Gegevens over het Nederlanderschap worden in beginsel vastgesteld met toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap, of door de gegevens te ontlenen 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 2.16, 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 *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.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Australië inzake sociale zekerheid (Trb. 2002, 95).

⁴⁸ 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.

Artikel 2.74

Dit artikel stemt overeen met artikel 2.25 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 publiekrechtelijke instanties), 5 (verplichtingen van de burger) en 6 (rechten van de burger).

Het in afdeling 1 van dit hoofdstuk geregelde stelsel van verplichtingen van publiekrechtelijke instanties, 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 toegespitste bepalingen opgenomen (artikelen 2.75 tot en met 2.78).

De in afdeling 1 geregelde rechten van de burger kunnen met enige aanpassing van overeenkomstige toepassing verklaard worden op de niet-ingezetenen (artikel 2.79).

Artikel 2.75

De aangewezen bestuursorganen kunnen verzoeken om een persoon in te schrijven in de basisregistratie (artikel 2.67) en zij kunnen een opgave doen van algemene gegevens die strekt tot opname in de basisregistratie (artikel 2.69, derde lid, onder a).

Dit artikel biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels omtrent de wijze waarop een dergelijk verzoek of opgave dient te worden gedaan. Het verzoek of de opgave wordt 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.

Dit artikel biedt bovendien een grondslag voor het regelen van de informatie die bij een verzoek of opgave dienen te worden overgelegd. Zo zal bijvoorbeeld bij een verzoek om inschrijving en de daarbij behorende opgave van gegevens de informatie toereikend moeten zijn voor de minister van BZK om te toetsen op dubbele inschrijving in de basisregistratie.

Artikel 2.76

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 2.74). 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 2.74).

Met het begrip taak van een aangewezen bestuursorgaan wordt in dit artikel – net als in artikel 2.67, tweede lid – bedoeld op de taakuitoefening voor zover die valt binnen de aanwijzing (artikelen 2.61 en 2.64). 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 2.77

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 2.66, 2.69, derde lid, onderdeel b);
- de rechten van de niet-ingezetene inzake de bijhouding, zoals het recht op inzage en correctie (artikel 2.79 tweede lid, en artikel 2.79, derde lid, in samenhang met de artikelen 2.53, 2.54, 2.56, 2.57, 2.59 en 2.60).

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 2.66 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 2.79, derde lid, in samenhang met artikel 2.54, 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 2.54, tweede lid, in samenhang met artikel 2.79, derde lid).

De rechten zullen vastgesteld worden op een niveau dat vergelijkbaar is met de gemeentelijke rechten.

Artikel 2.78

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 2.79

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 3.19 bepaalt hoe uitvoering gegeven wordt aan dit recht.

Het derde lid verklaart de relevante bepalingen van afdeling 1, paragraaf 6, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de minister van BZK in de plaats treedt van het college van B&W.

Een verzoek als bedoeld in artikel 2.54 (verzoek om inzage) wordt op grond van het derde lid gericht aan de minister van BZK, door tussenkomst van de inschrijffoorziening (artikel 2.77). Het vierde lid maakt het de betrokkene ook mogelijk dit verzoek te richten aan het college van B&W van enige gemeente in Nederland, zoals dat ook mogelijk is voor ingezetenen (artikel 2.52, 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 verstrekkingen 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. 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 ter inzage gelegd, waarvan mededeling wordt gedaan 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 bijzonder 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 bijzonder 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. Bij het opstellen van een maatregel zal steeds ook worden beoordeeld of artikel 3.19 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 2.58 en 3.19).

In het tweede 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.

Het derde lid voorziet in de mogelijkheid om, indien het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) daartoe verzoekt, systematische gegevensverstrekking te weigeren of te beëindigen indien een derde eerder verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. De gegevensverstrekking kan van zodanige aard zijn dat die verstrekking bezwaarlijk beëindigd kan worden. Voorstelbaar is, bijvoorbeeld bij pensioenfondsen, dat het beëindigen van de verstrekking voor de betrokkenen meer negatieve gevolgen heeft dan de gevolgen van de onrechtmatige verwerking. De minister van BZK zal dus een belangenafweging moeten maken.

Aangezien gegevensverstrekking aan personen of instanties buiten Nederland ook mogelijk is, uiteraard mits er sprake is van werkzaamheden met een bijzonder 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 B&W

Artikel 3.4

Naast de in paragraaf 1 beschreven verstrekking door de minister van BZK, kent het wetsvoorstel de verstrekking door het college van B&W 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 B&W gegevens verstrekken over alle ingeschrevenen. De onderhavige paragraaf regelt deze verstrekkingen.

Artikel 3.5

De verstrekking door een college van B&W 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 B&W 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 B&W 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 bijzonder 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 B&W verplicht om aan een verzoek om gegevensverstrekking te voldoen, tenzij ingevolge artikel 2.58 of 2.79, tweede lid, is verzocht om gegevens niet aan derden te verstrekken. Het college van B&W kan echter op grond van artikel 3.19, 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, vierde lid (over 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.

Het nieuwe vierde lid voorziet in de verplichting voor het college van B&W om, indien het Cbp daartoe verzoekt, de gegevensverstrekking te weigeren of te beëindigen indien de derde eerder verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt.

§ 3. De verstrekking door het college van B&W van de bijhoudingsgemeente

Artikel 3.7

De derde paragraaf van afdeling 1 van hoofdstuk 3 betreft de gegevensverstrekking die alleen door het college van B&W 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 bijzonder 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.

Het derde 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 vierde lid de artikelen 3.3, vierde lid (over 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.

De verplichting voor het college van B&W om, indien het Cbp daartoe verzoekt, de gegevensverstrekking als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b (verstrekking in overeenstemming met de gemeentelijke verordening aan derden die werkzaamheden met een bijzonder maatschappelijk belang verrichten) te weigeren of te beëindigen indien een

derde eerder verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt (artikel 3.6, vierde lid), geldt op grond van het vijfde lid ook voor de verstrekkingen die onder dit artikel plaatsvinden.

§ 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 2.58. 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 3.20 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.⁴⁹

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 Curaçao, Aruba, Sint Maarten of in een van de openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius of Saba).

⁴⁹ 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 3.13

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.

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 2.54, 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, vierde lid) aan wie door het college van B&W 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. Deze bepaling 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.

Afdeling 2. De rechten van de burger

Artikel 3.17

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 3.18 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 3.18.

Gelet op de eerder aangegeven mogelijkheid om in het nieuwe systeem van de basisregistratie plaatsafhankelijk 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 2.63 (tweede lid).

Artikel 3.18

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 inzagerecht 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 3.19

Ingeschrevenen hebben op grond van artikel 2.58 en 2.79, 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 (de verstrekking door het college van B&W onder meer ter uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift) 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 president van de rechtbank.

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 B&W bekendheid moet geven aan de rechten die de burger op grond van dit artikel heeft.

Artikel 3.20

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. 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 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.

Artikel 3.21

In de wet zijn diverse bepalingen opgenomen op grond waarvan gegevens in de basisregistratie kunnen worden gewijzigd, bijvoorbeeld artikel 2.57 over het correctierecht van de ingeschrevene indien onjuiste gegevens over hem worden verwerkt. Indien een gegeven op grond van de in het eerste lid van artikel 3.21 genoemde artikelen (2.56 tot en met 2.60) is verbeterd, aangevuld of verwijderd, dient het college het verbeterde, aangevulde of verwijderde 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.

Het tweede lid stelt de termijn waarbinnen een verzoek moet worden gedaan op acht weken nadat betrokkene van de verbetering, aanvulling of verwijdering kennis heeft kunnen nemen. Die kennisneming volgt bijvoorbeeld uit artikel 2.57, vijfde lid.

Op grond van het derde lid doet het college van B&W 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 3.20, 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 minderjarigen jonger dan 16 en door de curator voor een persoon die onder curatele is gesteld.

Het tweede lid van artikel 104 van de Wet GBA keert in artikel 3.21 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 2.59, onderdeel e, is het bepaalde in het tweede lid niet meer nodig.

Artikel 3.22

De gelijkstelling van de beslissingen van het college, bedoeld in de artikelen 3.19, 3.20 en 3.21 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 (Cbp) blijft de instantie die in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toezicht houdt op de uitvoering van de wet. In het tweede lid is de nieuwe bevoegdheid voor het Cbp opgenomen om, naar aanleiding van zijn bevindingen, de minister van BZK of het college van B&W te verzoeken de verstrekking van gegevens aan derden te beëindigen indien de derde eerder uit de basisregistratie verstrekte gegevens onrechtmatig heeft verwerkt. De gevolgen van dat verzoek zijn in de artikelen 3.3, derde lid, en 3.6, vierde lid, opgenomen en aldaar verder toegelicht.

De bepalingen die in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn gewijd aan de toezichthoudende en handhavende bevoegdheden van het Cbp (artikel 60, 61 en 65) zijn in het derde lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Ingevolge artikel 60 van de Wbp kan het Cbp ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van de gegevensverwerking uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de wet. In artikel 61 van de Wbp worden de personen aangewezen die zijn belast met het toezicht op de naleving van hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald, alsmede bevoegdheden vastgelegd tot het binnentreden van woningen en het toepassen van bestuursdwang bij het niet verlenen van medewerking aan het onderzoek. In artikel 65 van de Wbp is de bevoegdheid van het Cbp neergelegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Het derde lid voorziet in de overeenkomstige toepassing van 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.

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.⁵⁰ Een dergelijke verzwaring van het toezicht is

⁵⁰ 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). Het hier voorliggende wetsvoorstel is geformuleerd alsof de plannen inzake de herijking van het interbestuurlijk toezicht al zijn verwezenlijkt.

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 vierde lid bepaald dat de regeling van de indeplaatstreding door de provincie buiten toepassing blijft inzake de uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3 (bijhouding en verstrekking).

Artikel 4.2

Het college van B&W kan op grond van dit artikel ambtenaren aanwijzen 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 Algemene wet bestuursrecht. Dat geeft overigens niet de bevoegdheid om tegen de wil van de bewoner de woning te betreden.⁵¹

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 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 Wet GBA op grond waarvan de zorg voor dat register bij het college van B&W van 's-Gravenhage was neergelegd. Het huidige artikel 140 Wet GBA is niet meer nodig omdat inmiddels gebruik is gemaakt van de in dat artikel geboden mogelijkheid om de gegevens in het schakelregister te 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, Wet GBA keert niet terug. Op grond van dat artikellid kon het college van B&W bij de inschrijving van een persoon van wie in het persoonskaartenarchief een persoonskaart is opgenomen, de op de persoonslijst op te nemen gegevens ontlenen 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 ongewijzigd opgenomen in dit wetsvoorstel. Alleen het tweede lid van het huidige artikel 141 Wet GBA, artikel 4.6 van het wetsvoorstel, is iets anders geformuleerd nu het eerste lid is komen te vervallen.

⁵¹ 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.

§ 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 burgerservicenummer 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 feit 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 bijhoudingsgemeente (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 B&W om een bestuurlijke boete op te leggen aan iemand die de verplichting uit artikel 2.44 tot en met 2.46 of 2.50 niet nakomt.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlage: overeenkomstige artikelen in de Wet GBA					
<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>	<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>	<i>Wetsvoorstel</i>	<i>Wet GBA</i>
1.1	1	2.29	58	2.74	-
1.2	-	2.30	37a	2.75	-
1.3	3	2.31	60	2.76	-
1.4	2	2.32	61	2.77	-
1.5	-	2.33	62	2.78	-
1.6	3a	2.34	63	2.79	-
1.7	3b	2.35	64	3.1	88, 91
1.8	3c	2.36	-	3.2	91
1.9	-	2.37	65	3.3	99
1.10	6, 15	2.38	66	3.4	-
1.11	4, 10, 19	2.39	67	3.5	88
1.12	9, 11, 18, 22	2.40	-	3.6	98
1.13	23	2.41	-	3.7	-
1.14	-	2.42	68	3.8	-
1.15	95	2.43	69	3.9	100
1.16	5	2.44	70	3.10	88
1.17	23a	2.45	71	3.11	110
2.1	-	2.46	72	3.12	100a
2.2	24	2.47	73	3.13	109
2.3	25	2.48	74	3.14	-
2.4	26	2.49	75	3.15	111
2.5	29a	2.50	76	3.16	-
2.6	32, 33	2.51	77	3.17	-
2.7	34	2.52	-	3.18	101
2.8	36	2.53	78	3.19	102
2.9	36a	2.54	79	3.20	103
2.10	37	2.55	80	3.21	104
2.11	38	2.56	81	3.22	105
2.12	39	2.57	82	4.1	120
2.13	40	2.58	-	4.2	-
2.14	41	2.59	83	4.3	120a
2.15	42	2.60	86	4.4	136
2.16	43	2.61	-	4.5	139
2.17	44	2.62	-	4.6	141
2.18	45	2.63	-	4.7	142
2.19	46	2.64	-	4.8	143
2.20	47	2.65	-	4.9	-
2.21	48	2.66	-	4.10	-
2.22	49	2.67	-	4.11	-
2.23	51	2.68	-	4.12	147
2.24	52	2.69	-	4.13	-
2.25	54	2.70	-	4.14	148
2.26	55	2.71	-	4.15	-
2.27	56	2.72	-	4.16	151
2.28	57	2.73	-	4.17	152

