

Vergaderjaar 2012–2013

33 219

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 juni 2013

Algemeen

De leden van de fractie van GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen. Ik bedank de fractie voor haar bijdrage.

Registratie van afkomst

De leden van GroenLinks vragen de regering aan te geven welke gegevens op basis van artikel 2.7 zullen worden opgenomen over de ouders van de geregistreerde persoon en ze vragen welke gegevens worden geregistreerd wanneer de ouders niet in de GBA zijn opgenomen.

De gegevens over de ouders die op grond van artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de wet, worden opgenomen op de persoonslijst van een ingezetene, worden nader bepaald in de algemene maatregel van bestuur die op grond van het tweede lid van genoemd artikel wordt opgesteld. In die maatregel worden vergelijkbare gegevens opgenomen als de gegevens die momenteel onder de wet GBA over de ouders van een ingeschreven ingezetene worden vastgelegd,¹ zijnde: geslachtsnaam, voornamen, adellijke titel of predicaat, geslacht, geboortedatum, geboorteplaats en tenslotte geboorteland en zo nodig gebiedsdeel.² Daarbij is niet relevant of de ouders zelf wel of niet in de basisregistratie staan geregistreerd.

Deze leden vragen voorts of de registratie van gegevens over de ouders van een ingezetene meer betreft dan een koppeling met de gegevens van de ouders zoals die in de GBA zijn opgenomen.

De gegevens op de persoonslijst van een ingezetene over diens ouder zijn momenteel niet gekoppeld aan de persoonslijsten van de ouders. Zo'n

¹ Zie in dit verband ook de bijlage «Overzicht delegatiegrondslagen» bij de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2012/13, 33 219, nr. 6).

² Dit laatste gegeven wordt verder korthedshalve aangeduid als geboorteland.

koppeling behoort tot de mogelijkheden wanneer de nieuwe voorzieningen van het programma modernisering GBA in gebruik zijn genomen. Deze koppeling is slechts een kwestie van techniek en doet niets toe of af aan de gegevens die bij of krachtens de wet op een persoonslijst staan. Dat op een persoonslijst van een ingezetene gegevens over de ouders van de betrokkene zijn opgenomen, betekent dus geenszins dat daardoor *alle* gegevens van de persoonslijsten van die ouders onderdeel uitmaken van de persoonslijst van die betrokkene. Een voorbeeld vormt het gegeven «Datum huwelijksluiting of datum aangaan geregistreerd partnerschap» dat deel uitmaakt van de persoonslijst van de ouders, maar geen deel uitmaakt van de persoonslijst van de betrokkene; het is immers niet een van de (in antwoord op de vorige vraag genoemde) gegevens over de ouders die op een persoonslijst van een ingezetene worden opgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is de registratie van het geboorteland van de ouders die niet in de GBA zijn geregistreerd achterwege te laten, conform het advies van de RMO. En zo nee, of de regering kan aangeven met het oog op de vervulling van welke overheidstaak de registratie van deze gegevens noodzakelijk is.

De registratie van het geboorteland van de ouders op de persoonslijst van een ingezetene, ook in het geval dat de ouders niet in de GBA zijn geregistreerd, is nodig voor de vervulling van bepaalde hierna te noemen overheidstaken. Deze registratie wordt daarom gecontinueerd. Het kabinet heeft in haar reactie op het advies van de RMO³ al aangegeven dat het gegeven geboorteland nodig is om onderscheid te kunnen maken tussen de eerste en tweede generatie met het oog op beleidsinformatie in het kader van de participatie van (nieuwe) groepen in de samenleving. Deze beleidsinformatie is nodig om deugdelijke uitspraken te kunnen doen over de mate van integratie en het zoeken naar beleidsmatige oplossingen. De geboortelandinformatie biedt volgens de kabinetsreactie voorts de geëigende basis voor het trekken van representatieve steekproeven voor onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken en voor het toetsen en beoordelen van de kwaliteit van steekproefonderzoek. Als de geboortelandgegevens uit de basisregistratie worden geschrapt vervallen deze mogelijkheden. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van beleidsinformatie en daarmee voor de onderbouwing en evaluatie van het gevoerde integratiebeleid.

Doel en noodzaak van seksregistratie

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering aan te geven voor de vervulling van welke overheidstaken het registreren van de sekse van een persoon noodzakelijk is en waarom ten aanzien van die overheidstaken niet met een specifieke «sectorale» registratie kan worden volstaan, zoals dat ook gebeurt bij gegevens over ras, politieke opvatting of geloof. Deze leden vragen voorts of de regering bereid is om een onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het schrappen van sekse in de GBA.

Het gegeven «geslacht» is voor uiteenlopende werkprocessen van overheidsorganisaties noodzakelijk. Het wordt in de zorgsector gebruikt bij veel soorten van onderzoek, bijvoorbeeld om bij borstkankeronderzoek dat zich richt op vrouwen, de uitnodigingen gericht aan de doelgroep te kunnen verzenden. Bij onderzoek en preventieve maatregelen gericht op prostaatcancer wordt het gegeven gebruikt om een selectieve uitnodiging en adressering gericht aan mannen. In de sociale sector wordt het onder meer gebruikt voor onderzoek naar arbeidsparticipatie van doelgroepen

³ Kamerstukken II 2012/13, 32 842, nr. 8.

die zich naar geslacht onderscheiden doelmatig te laten plaatsvinden. Allerlei andere onderzoeken, bijvoorbeeld naar schooluitval, opleidingsniveau, gelijke betaling en dergelijke maken ook gebruik van het gegeven. Het gegeven wordt verder ook gebruikt om onderscheid te maken tussen personen met eenzelfde naam en geboortedatum waarvan verder geen gegevens beschikbaar zijn.

Het gegeven «geslacht» wordt dus breed gebruikt. Onderbrengen van het gegeven in sectorale registraties zou ertoe leiden dat het gegeven niet in een beperkt aantal sectorale registratie zou moeten worden ondergebracht, maar in een veelvoud van sectorale registraties. Dat is niet doelmatig en zou geen positief effect hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Overigens is er ook geen relatie tussen het gegeven «geslacht» en de gegevens over ras, politieke opvatting of geloof die tot opname van het gegeven «geslacht» in een sectorale registratie aanleiding zou kunnen geven. Het gegeven «geslacht» wordt namelijk niet beschouwd als een gevoelig of bijzonder gegeven zoals de andere zojuist genoemde gegevens. De Europese privacyrichtlijn vermeldt in dit verband in artikel 8 als bijzondere categorieën gegevens die gegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook gegevens die de gezondheid of het seksuele leven betreffen.⁴ Het gegevens «geslacht» behoort daar niet toe.

Gezien het voorgaande zie ik geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het schrappen van het gegeven «geslacht» in de basisregistratie.

Problemen rond de uitschrijving van personen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen aandacht voor het probleem dat zich kan voordoen dat nieuwe bewoners van een adres ermee worden geconfronteerd dat de vorige bewoners zich niet uitschrijven, en dat de nieuwe bewoners grote moeite moeten doen om de inschrijving in onderzoek te laten nemen bij de gemeente. Zij vragen welke mogelijkheden wet en uitvoeringsregelingen nieuwe bewoners van een adres bieden om op eenvoudige wijze uitschrijving van personen die niet langer op een adres woonachtig zijn te bewerkstelligen. Ook vragen zij of artikel 2.22 een plicht van de gemeente behelst om – bijvoorbeeld na inschrijving van nieuwe huurders of eigenaren – een onderzoek in te stellen en zo nodig ambtshalve een vertrek te registreren.

Het wetsvoorstel bepaalt, evenals de huidige Wet GBA, dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het in de basisregistratie bijhouden van gegevens betreffende personen die met een adres in hun gemeente (als ingezetene) zijn ingeschreven. Deze verantwoordelijkheid veronderstelt een actieve en voortdurende wettelijke plicht van het college ervoor te zorgen dat de personen die feitelijk in de gemeente verblijven op het juiste adres zijn geregistreerd. Indien een persoon die op een adres in de gemeente is geregistreerd niet meer op dit adres verblijft en er door betrokkene geen mededeling is gedaan van verhuizing of van vertrek uit Nederland, heeft het college de plicht om na te gaan of betrokkene wellicht elders in de gemeente of in een nadere

⁴ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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).

gemeente verblijft, dan wel geacht moet worden Nederland te hebben verlaten.

Om die verantwoordelijkheid in de praktijk ook te kunnen waarmaken, geeft de wetgever het college de bevoegdheid (en daarmee gelijk de plicht) om in het geval een burger in gebreke is met het doen van een aangifte, bijvoorbeeld van verhuizing of van vertrek naar het buitenland, ambtshalve op te treden. Indien het college signalen ontvangt die er op wijzen dat het adresgegeven van een ingezetene in de gemeente niet meer juist is, heeft het college op grond van de wet de plicht om dit te onderzoeken en het desbetreffende gegeven zo nodig ambtshalve te wijzigen. Een dergelijk signaal kan een terugmelding zijn van een bestuursorgaan dat over andere adresgegevens beschikt, maar ook een aangifte van verhuizing van een nieuwe bewoner op het adres waar nog iemand is ingeschreven. Omgekeerd is het ook mogelijk dat het college een onderzoek moet instellen naar aanleiding van een mededeling van de oude bewoner dat er blijkens door hem ontvangen stukken op zijn adres schijnbaar een nieuwe bewoner is geregistreerd, terwijl die er in werkelijkheid niet verblijft.

Het beleid met betrekking tot de bijhouding van adresgegevens van ingezetenen is erop gericht om enerzijds onterechte registraties op hetzelfde adres te voorkomen en anderzijds op een adequate wijze om te gaan met signalen die wijzen op een onterechte registratie van personen op een bepaald adres.

Maatregelen in de preventieve sfeer zijn het geven van voorlichting aan de burger over zijn plicht om aangifte te doen van verhuizing of vertrek en het, mede aan de hand van daartoe ontwikkelde risicoprofielen, stellen van nadere vragen en uitvoeren van extra controles bij aangiften van nieuwe bewoners die vragen oproepen. Hierbij valt te denken aan een aangifte op een adres waarop al een of meer personen zijn geregistreerd, tenzij dat in het licht van de woonbestemming van dat adres (bijvoorbeeld een verzorgingshuis) verklaarbaar is.

Daarnaast zijn er de nodige maatregelen om signalen die duiden op een onterechte registratie van personen op een adres adequaat op te pakken. Het college van burgemeester en wethouders dient bij elk signaal te handelen. In het algemeen zal een college, alvorens te besluiten tot een uitvoerig adresonderzoek, eerst vaststellen of het signaal wellicht berust op een misverstand of een administratieve fout. Ook kan bijvoorbeeld een eenvoudige raadpleging van administraties van andere gemeentelijke diensten waarin de betrokken persoon voorkomt, opleveren dat betrokkene zijn verhuizing daar wel heeft doorgegeven, maar niet bij de basisregistratie. Om hierin uniformiteit te bevorderen heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken het protocol adresonderzoek opgesteld.⁵In dit protocol wordt opgemerkt dat het onderzoek zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Er kan niet lichtvaardig worden overgegaan tot het doorvoeren van een ambtshalve wijziging, omdat de gevolgen voor de betrokken persoon en de overheid groot kunnen zijn.

Indien een adresonderzoek wordt gestart, wordt in het systeem bij het adres van de betrokken persoon de aanduiding geplaatst dat dit gegeven in onderzoek is. In het systeem van de basisregistratie personen zal die aanduiding nog worden uitgebreid met de mogelijkheid een code mee te geven, inhoudende dat het nog lopende onderzoek tot dusverre heeft uitgewezen dat betrokkene het desbetreffende adres blijkbaar heeft verlaten. De overheidorganen en derden die deze code bij het adresgegeven van de betrokken persoon ontvangen, krijgen daarmee een volledig beeld van de bewoningssituatie op het desbetreffende adres.

⁵ <http://www.bprbzk.nl/GBA/Kwaliteit>.

Zij kunnen dan bijvoorbeeld besluiten het versturen van brieven, facturen, aanmaningen of dagvaardingen naar dit adres op te schorten, zodat de nieuwe bewoner daarvan geen last meer ondervindt.

In het licht van de hiervoor beschreven wettelijke systematiek en uitvoeringspraktijk zijn er voldoende mogelijkheden om, naar aanleiding van een signaal van de nieuwe bewoners, op een verantwoorde wijze te komen tot een wijziging van het adresgegevens van een persoon die niet langer op dat adres woonachtig blijkt te zijn. Bovendien zullen door de invoering van de genoemde extra code in het systeem van de basisregistratie personen de negatieve gevolgen van de registratie van de oude bewoner(s) op het adres gedurende het onderzoek zoveel mogelijk worden beperkt.

Het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of artikel 2.22 van het wetsvoorstel een plicht van de gemeente behelst om, bijvoorbeeld na inschrijving van nieuwe huurders of eigenaren, een onderzoek in te stellen en zo nodig ambtshalve een vertrek te registreren, luidt in het licht van het voorgaande als volgt. Indien nieuwe huurders of eigenaren aangifte doen van verblijf op een adres waarop nog een of meer andere personen zijn geregistreerd, kan dit leiden tot het opstarten van een adresonderzoek. Dat is afhankelijk van de aanwezigheid van signalen, zoals mededelingen van de nieuwe bewoner bij het doen van de aangifte of de toetsing van de aangifte aan bepaalde risicoprofielen. Indien er dergelijke signalen zijn dient het college te handelen, zoals hiervoor is aangegeven. Dit kan betekenen dat het college besluit tot het instellen van een uitvoerig adresonderzoek met als mogelijk resultaat dat ambtshalve het gegeven van het vertrek van de vorige bewoner(s) in de basisregistratie wordt opgenomen.

Spookburgers

Naar aanleiding van de «toeslagenfraude», waarbij burgers uit EU-lidstaten, waaronder in ieder geval Bulgarije, zich op een Nederlands adres inschrijven zonder daar daadwerkelijk woonachtig te zijn, en na het aanvragen en verkrijgen van een BSN-nummer toeslagen aanvragen en verkrijgen, stellen de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen met betrekking tot de procedures bij de inschrijving van een persoon als ingezetene op een adres in een gemeente en de controle of iemand daadwerkelijk op het aangegeven adres woonachtig is.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van artikel 26 van de Wet GBA wordt op grond van zijn aangifte van verblijf en adres degene die niet in een basisadministratie is ingeschreven, naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden en in Nederland rechtmatig mag verblijven, ingeschreven in de basisadministratie van de gemeente waar hij zijn adres heeft. De inschrijving geschiedt niet dan nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld. Artikel 2.4 van het wetsvoorstel kent een inhoudelijk gelijkkluidende regeling.

Uit de genoemde bepalingen blijkt dat er geen sprake is van een verzoek van een persoon om te worden ingeschreven, maar van een aangifteplicht. De registratie is immers niet vrijwillig. Dit betekent ook dat indien de burger in gebreke is met het doen van een aangifte, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn adres heeft, ambtshalve zorg draagt voor de inschrijving. Het wetsvoorstel bevat in artikel 2.38, eerste lid, voorts als uitbreiding de verplichting van de burger om zich voor het doen van de aangifte van verblijf en adres in persoon te melden bij de gemeente waar hij zijn woonadres heeft. Hij kan dus niet meer een ander machtigen op namens hem die aangifte te doen. Deze

persoonlijke verschijningsplicht stelt het college van burgemeester en wethouders niet alleen in staat om de identiteit van de betrokkene beter te controleren, maar biedt ook meer mogelijkheden om de feitelijke juistheid van de aangifte wat betreft de duur van het verblijf en het opgegeven adres te beoordelen.

De wettelijke voorschriften geven op zich voldoende handvatten voor de met de uitvoering daarvan belaste colleges van burgemeester en wethouders om onterechte registratie van personen als ingezetene van een gemeente te voorkomen of te herstellen. In het bijzonder kan hierbij worden gewezen op artikel 2.45, eerste lid, van het wetsvoorstel, waarin degene die aangifte heeft gedaan verplicht is op verzoek van het college van burgemeester en wethouders de inlichtingen te geven ter zake van zijn aangifte die van belang zijn voor de bijhouding van hem betreffende gegevens in de basisregistratie. Die verplichting is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het overleggen van geschriften. Dit geeft het college de nodige bevoegdheden, zoals het laten overleggen van documenten, zoals een huur- of koopcontract, die aannemelijk kunnen maken dat de betrokken persoon gedurende langere tijd zal gaan verblijven op het in de aangifte vermelde adres. Eventueel kan de betrokken persoon worden opgeroepen om in persoon te verschijnen voor het geven van de inlichtingen. Ook kan een bezoek worden gebracht aan het opgegeven adres om na te gaan of betrokkene daar daadwerkelijk woont of verblijft. Met gebruikmaking van deze wettelijke middelen kan het college van burgemeester en wethouders komen tot het oordeel dat de betrokken persoon naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden en daarbij in de gemeente zal beschikken over een adres waar hij woont, of waar hij naar redelijke verwachting gedurende drie maanden minimaal tweederde van de tijd zal overnachten. Het criterium «naar redelijke verwachting» is hierbij doelbewust gekozen. Enerzijds omdat het hier gaat om de beoordeling van een voorwaarde, waarvan de vervulling in de toekomst is gelegen. Anderzijds omdat een verdergaand onderzoek naar de feitelijke bewonings situatie zou leiden tot een onevenredige inbreuk op het recht van de burger op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Zolang het onderzoek onvoldoende informatie oplevert om de redelijke verwachting als hier bedoeld te staven, hoeft niet tot inschrijving van betrokkene te worden overgegaan.

De wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke voorschriften kan, met name waar het gaat om de controle of een persoon op het aangegeven adres woont, per gemeente verschillen. Dat heeft als reden dat de situaties lokaal zeer uiteen kunnen lopen. Dit neemt niet weg dat er op dit punt gestreefd wordt naar een grotere mate van uniformiteit in de uitvoering van de wettelijke regels door de gemeenten, waarbij het ministerie van BZK een ondersteunende rol vervult. Het hiervoor genoemde protocol adresonderzoek is daar een voorbeeld van. Voorts wordt verwezen naar de eind 2011 door het ministerie van BZK gestarte Kwaliteitsagenda GBA, waarin de nodige activiteiten worden ontwikkeld om met name de kwaliteit van de adresgegevens in de GBA op een zo hoog mogelijk niveau te brengen.⁶ Dit heeft al tot belangrijke resultaten geleid, zoals het door gemeenten ontwikkelen van risicoprofielen in relatie tot het inschrijven van personen, waaronder de door de leden van de GroenLinks-fractie al genoemde voorbeelden van het aantal bewoners op een adres en de frequentie van de migratie op een adres. In de brief van 23 mei 2013 aan de Tweede Kamer⁷ is aangekondigd dat deze risicoprofielen zullen worden gedeeld met andere gemeenten. Ook zal het

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 27 859, nrs. 57, 58, 60, 62, 64 en 65.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 27 859, nr. 65.

ministerie van BZK via de centrale verstrekkingenvoorziening gaan monitoren op risicopatronen bij inschrijvingen op adressen, waarmee een signaal kan worden gegeven aan de gemeenten om hun werkprocessen aan te passen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk