



datum
7 november 2013

De Wet basisregistratie personen (hierna: Wbrp) vervangt op 9 december 2013 de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wgba) en vormt het wettelijke kader voor de nieuwe basisregistratie personen. De wet vormt de juridische vertaling van nieuwe ontwikkelingen die zich op het terrein van de Nederlandse bevolkingsadministratie voordoen. De belangrijkste daarvan zijn: de technische modernisering van de basisregistratie, de uitbreiding van de basisregistratie met de opname van gegevens over niet-ingezetenen, de verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie en van de dienstverlening en de vermindering van de administratieve lasten in verband met de basisregistratie. Voor veel gemeenten zal het nodig zijn om op basis van de Wbrp een verordening vast te stellen. De Modelverordening gegevensverstrekking basisregistratie personen en deze ledenbrief bieden daarvoor de benodigde handvatten. In deze ledenbrief wordt een toelichting gegeven op de keuzes die u kunt maken bij gebruik van de modelverordening. Beide zijn in samenspraak met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB) tot stand gekomen. Gezien de beoogde inwerkingtreding van de Wbrp op 9 december aanstaande, adviseren wij u het vervangen van de huidige verordening Wgba snel ter hand te nemen.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
1

betreft
Modelverordening
gegevensverstrekking
Basisregistratie Personen

ons kenmerk
BABVI/U201301436
Lbr. 13/096

datum
7 november 2013

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

De Wet basisregistratie personen (hierna: Wbrp) vervangt op 9 december 2013 de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wgba) en vormt het wettelijke kader voor de nieuwe basisregistratie personen. De wet vormt de juridische vertaling van nieuwe ontwikkelingen die zich op het terrein van de Nederlandse bevolkingsadministratie voordoen. De belangrijkste daarvan zijn: de technische modernisering van de basisregistratie, de uitbreiding van de basisregistratie met de opname van gegevens over niet-ingezetenen, de verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie en van de dienstverlening en de vermindering van de administratieve lasten in verband met de basisregistratie. Voor veel gemeenten zal het nodig zijn om op basis van de Wbrp een verordening vast te stellen. De Modelverordening gegevensverstrekking basisregistratie personen en deze ledenbrief bieden daarvoor de benodigde handvatten. Beide zijn in samenspraak met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB) tot stand gekomen.

Vervolg

Alle leden van de NVVB kunnen met vragen en opmerkingen over de modelverordening bij hen terecht via het e-mailadres nvvb@nvvb.nl. Er zullen geen cursussen gegeven worden. De VNG zal geen vragen beantwoorden. Verder raden wij gemeenten aan gebruik te maken van het VNG-Forum Gemeenterecht¹. Hier kunnen gemeenten onderling stukken en ervaringen uitwisselen en discussiëren over de modelverordening.

Algemeen

De Modelverordening gegevensverstrekking basisregistratie personen geeft uitvoering aan de artikelen 3.8 en 3.9 van de Wbrp. Met de invoering van die wet wordt de Wgba ingetrokken; daardoor vervallen bovendien de gemeentelijke GBA-verordeningen van rechtswege. De

¹ Dit forum is bereiken via VNG.nl, onder 'netwerken'.

mogelijkheid die de Wgba kende om regels te stellen over de verstrekking van gegevens over inwoners van de eigen gemeente is in Wbrp echter overgenomen. Daarmee is 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 uiteraard niet buiten de in de Wbrp vastgelegde kaders kunnen treden. Deze wettelijke kaders beogen te waarborgen dat ook de verstrekkingen uit de basisregistratie niet leiden tot een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de ingeschreven personen.

De Wbrp, met de artikelen 3.8 en 3.9, brengt geen wezenlijke wijzigingen in de mogelijkheden die gemeenten hebben voor het verstrekken van gegevens aan organen van de eigen gemeente en derden (t.o.v. de Wgba, met de artikelen 96 en 100). De taken die gemeenten uitvoeren veranderen immers ook niet met het vervangen van de gemeentelijke basisadministraties door de basisregistratie personen; datzelfde geldt voor de gegevens die nodig zijn voor de goede uitvoering van die taken. Gemeenten kunnen dus in beginsel blijven verstrekken aan degenen aan wie zij gewend zijn te verstrekken en dat blijven doen op de wijzen waarop ze dat deden. Met het vervallen van de GBA-verordening is het echter wel nodig een nieuwe verordening vast te stellen omdat er anders geen grondslag is voor de verstrekkingen.

Let op! Als de nieuwe verordening niet is vastgesteld op het moment dat de Wbrp in werking treedt, dan is het tot het moment dat dit is gebeurd in beginsel niet toegestaan om gegevens te verstrekken. Voor zover de nieuwe verordening aansluit bij de oude verordening kan echter middels terugwerkende kracht voorkomen worden dat dit tot grote problemen leidt in de uitvoeringspraktijk. Zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

De modelverordening ziet specifiek op verstrekking door het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) van gegevens uit de basisregistratie, over inwoners van de eigen gemeente² aan:

- organen van de eigen gemeente (op grond van artikel 3.8 van de Wbrp, zie artikel 1 van de modelverordening); en
- derden (op grond van artikel 3.9 van de Wbrp, zie artikel 2 van de modelverordening).

Let op! De modelverordening gaat over de verstrekking van gegevens over de ingezetenen van de gemeente uit de basisregistratie personen aan organen van de eigen gemeente en de verstrekking aan derden zoals bedoeld in artikel 3.9 van de Wbrp. De modelverordening gaat niet over:

- gegevensverstrekking door het college waarop de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is, zoals de gegevensverstrekking vanuit een gemeentelijke gegevensbank of gegevensmagazijn;
- gegevensverstrekking door het college die al is geregeld in de Wbrp zelf, zoals bedoeld in hoofdstuk 3, paragraaf 2, van de Wbrp.

² Of in de termen van de Wbrp : ingeschrevenen [in de basisregistratie personen] ten aanzien van wie het college op grond van artikel 1.4 [van de Wbrp] verantwoordelijk is voor de bijhouding van de persoonslijst.

Wij beperken ons in de modelverordening hiertoe, enerzijds omdat het nu breder oppakken ons gezien de naderende inwerkingtredingsdatum te veel tijd zou kosten en anderzijds omdat bepaalde aanverwante zaken niet noodzakelijk bij verordening geregeld hoeven te worden (omdat het bijvoorbeeld ook in een in beginsel intern werkende werkafpraak vastgelegd zou kunnen worden). Gemeenten staat het natuurlijk vrij om verstrekkingen waarop de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is en bepaalde aanverwante zaken³ - die niet al in de Wbrp geregeld zijn - zelf wel nu al bij verordening te regelen. Voor zover deze zaken in de huidige verordening geregeld zijn, kan waarschijnlijk daarbij aangesloten worden. Een andere citeertitel ligt dan mogelijk voor de hand. Op het VNG-Forum Gemeenterecht kunnen gemeenten hierover zo nodig ideeën uitwisselen.

Begripsbepalingen

De begripsbepalingen uit de Wbrp werken 'automatisch' door in een daarop gebaseerde verordening. De uitgeschreven begripsbepalingen zijn opgenomen in de toelichting.

De basisregistratie

Onder de basisregistratie wordt de basisregistratie personen verstaan. Er is onder de Wbrp sprake van één basisregistratie personen, en niet langer van afzonderlijke basisadministraties per gemeente, zoals onder de Wgba. In de basisregistratie is iedere gemeente verantwoordelijk voor het bijhouden van de persoonsgegevens over de eigen ingezetenen.

Derden

Onder de Wbrp wordt niet meer gesproken over 'vrije derden', maar kortweg over derden. De modelverordening geeft handvatten voor de regeling van verstrekking aan andere informatievragers dan overheidsorganen, personen en instellingen, die al door de Wbrp of het Besluit basisregistratie personen zelf zijn aangewezen. De verordening kan derden aanwijzen binnen de kaders van artikel 3.9 van de Wbrp.

Overheidsorganen

In de Wbrp wordt niet meer gesproken over (binnengemeentelijke) afnemers, maar over overheidsorganen (of met name relevant voor de modelverordening, overheidsorganen die een

³ Bij aanverwante zaken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- beheer, voor zover het een toegevoegde waarde heeft om in aanvulling op de beheersregeling - die waarschijnlijk Wbrp-proof gemaakt moet worden - iets bij verordening te regelen;
- beveiliging, voor zover het een toegevoegde waarde heeft om in aanvulling op een beveiligingsplan - dat waarschijnlijk Wbrp-proof gemaakt moet worden - iets bij verordening te regelen;
- protocollering van hoe omgegaan wordt met het vastleggen van gegevensverstrekkingen o.g.v. zowel de artikelen 3.5 en 3.6 als de artikelen 3.8 en 3.9 van de Wbrp, voor zover het een toegevoegde waarde heeft om in aanvulling op artikel 3.11 van de Wbrp iets bij verordening te regelen.

Verder kan het college o.g.v. artikel 2.34, vierde lid, van de Wbrp nog het een en ander regelen m.b.t. de 'terugmeldplicht'.

orgaan zijn van de gemeente). Er kan – in de gemeentelijke context – bijvoorbeeld gedacht worden aan de Sociale Dienst, de ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS), de leerplichtambtenaar, de beheerder van de begraafplaats, de afdeling Belastingen, de burgemeester, de gemeentelijke ombudsman etc.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Verstrekkingen aan organen van de gemeente

Op grond van artikel 3.8, eerste lid, van de Wbrp kunnen bij of krachtens gemeentelijke verordening regels worden gesteld over de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen die een orgaan zijn van de gemeente. Daarbij geldt de voorwaarde dat slechts gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het orgaan (artikel 3.8, tweede lid, van de Wbrp). Artikel 2 van de modelverordening geeft hier invulling aan. Er zijn twee varianten van het eerste lid uitgewerkt.

- Bij variant 1 bepaalt de raad zelf welke gegevens, over welke personen en voor welke taken de verschillende gemeentelijke organen verstrekt krijgen. Uit praktisch oogpunt wordt hiervoor een bijlage bij de verordening gebruikt.⁴
- Bij variant 2 wordt het aan het college overgelaten om te bepalen welke gegevens, over welke personen en voor welke taken, de verschillende gemeentelijke organen verstrekt krijgen.

Wijze van verstrekking

Het tweede lid is facultatief. Gemeenten die dat willen - bijvoorbeeld omdat ze een dergelijk houvast van belang achten, het gewend zijn of uit het oogpunt van transparantie - kunnen ervoor kiezen om in dit lid de mogelijke verstrekkingwijzen op te nemen. De verstrekkingwijzen die onder de Wgba gebruikt worden blijven mogelijk; rechtstreekse toegang bijvoorbeeld, evenals systematische, papieren of zelfs telefonische verstrekking. Zo nodig kunnen aan bepaalde verstrekkingwijzen bepaalde voorwaarden verbonden worden. Ook kan in de bijlage zonodig aangegeven worden welke verstrekkingwijzen gebruikt worden voor verstrekking aan de verschillende overheidsorganen. Als voor variant 2 wordt gekozen én ervoor wordt gekozen in de verordening de mogelijke verstrekkingwijzen aan te geven, dan is het college uiteraard hieraan gebonden in de uitvoering en bij het opstellen van de nadere regeling.

Artikel 2. Verstrekkingen aan derden

Enkel als de gemeentelijke verordening daarin voorziet kunnen op verzoek van een derde aan hem door het college gegevens worden verstrekt over inwoners van de gemeente. De verstrekking kan bovendien uitsluitend plaatsvinden in twee gevallen, namelijk:

- als de derde voorafgaande schriftelijke toestemming heeft van de ingeschrevene over wie gegevens worden verstrekt (artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wbrp); of

⁴ Een bijlage maakt onderdeel uit van het (raads)besluit waar het 'bij' hoort. Dit betekent enerzijds dat bijvoorbeeld dezelfde publicatievereisten gelden en anderzijds dat bij wijziging daarvan de gebruikelijke procedure doorlopen dient te worden.

- ten behoeve van door een derde verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente (artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder b, en tweede lid, van de Wbrp).

Er worden daarentegen geen gegevens verstrekt als op de persoonslijst een aantekening als bedoeld in artikel 3.21, eerste lid is vermeld (aantekening omtrent beperking van de verstrekking van gegevens aan derden).

Werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang

De werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang dienen in de gemeentelijke verordening aangewezen te worden, waarbij het gewichtig maatschappelijk belang samenvalt met het gemeentelijk belang. In de verordening dient verder bepaald te worden welke categorieën van derden in aanmerking komen voor verstrekking (artikel 3.9, tweede lid, van de Wbrp).

In verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevenen schrijft de Wbrp in artikel 3.9, tweede lid, 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 is het van belang dat de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene (waaronder ook diens recht op privacy moet worden begrepen) niet aan de verstrekking in de weg staan. Daarnaast kan de verstrekking uitsluitend betrekking hebben op een aantal in de Wbrp met name genoemde gegevens (zie artikel 3.9, vierde lid).⁵ Bij het aanwijzen van de werkzaamheden en categorieën zal steeds een afweging gemaakt moeten worden tussen deze belangen en de doeleinden waarvoor verstrekking wordt toegestaan.

Verstrekking aan een persoon of organisatie gevestigd in een land buiten de EU

De verstrekking van gegevens aan derden op grond van een gemeentelijke verordening is overigens aan een nadere beperking onderworpen, als het gaat om een overheidsorgaan van dan wel een persoon of organisatie gevestigd in een land buiten de Europese Unie. In dat geval kunnen slechts gegevens worden verstrekt als een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de verstrekking van die gegevens voorziet (artikel 3.9, tweede lid, van de Wbrp). Onder een verstrekking aan een overheidsorgaan dient in dit verband ook verstrekking aan een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van het betreffende land in Nederland te worden verstaan.

De modelbepaling

Artikel 2 van de modelverordening geeft uitvoering aan artikel 3.9 van de Wbrp. Ook hier zijn twee varianten uitgewerkt. In de eerste variant wijst de gemeenteraad de werkzaamheden en

⁵ Deze gegevensset komt overeen met de gegevens die op grond van een gemeentelijke verordening onder de Wgba verstrekt konden 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 artikel 3.9 van de Wbrp zijn in het vijfde lid van dat artikel de artikelen 3.3, tweede en vierde lid (de nadere clausulering van aan te wijzen werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang en de toepasselijkheid van artikel 76 van de Wet bescherming persoonsgegevens) en artikel 3.5, derde lid (over de mogelijkheid om op verzoek een gewaarmerkt afschrift van de gegevens te verkrijgen) van de Wbrp van overeenkomstige toepassing verklaard.

categorieën aan, in de tweede variant wordt dit aan het college overgelaten.⁶

Mogelijke voorbeelden van werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt:

- Kabinetswerkzaamheden burgemeester
- Bevorderen lezen / bestrijden alfabetisme
- Fondsenwerving goede doelen
- Jeugd welzijn
- Ouderenzorg
- Gehandicaptenzorg
- Maatschappelijk werk

Voorbeelden van categorieën van derden die in aanmerking komen voor verstrekking van gegevens uit de basisregistratie:

- Door de gemeente gesubsidieerde instellingen met een niet-commercieel doel
- Landelijke instellingen, stichtingen en verenigingen met een CBF-keurmerk
- Instellingen of organisaties ten behoeve van:
 - maatschappelijke dienstverlening;
 - algemene en geestelijke gezondheidszorg;
 - kinderopvang;
 - jeugdwelzijnswerk;
 - ouderenzorg;
 - gehandicaptenzorg;
 - werkvoorziening.

Artikel 3. Inwerkingtreding en citeertitel

Bij de overweging om terugwerkende kracht te verlenen dient met een aantal uitgangspunten rekening gehouden te worden. Ten eerste, aan een regeling wordt slechts terugwerkende kracht verleend, als daarvoor een bijzondere reden bestaat. Dat lijkt hier het geval, aangezien gemeentelijke organen bepaalde taken niet of niet goed uit kunnen voeren zonder dat zij over bepaalde gegevens uit de basisregistratie personen kunnen beschikken. Ten tweede, door het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling worden de in die regeling voorziene rechtsgevolgen gerekend te zijn ingetreden vanaf een nader aangeduid tijdstip voorafgaande aan de inwerkingtreding van die regeling. Daarmee kunnen dus de verstrekkingen gedaan in het interim tussen de twee verordeningen (achteraf) worden 'gelegaliseerd'. Legalisering dient echter wel op zo kort mogelijke termijn te geschieden, opdat de periode waarover de regeling terugwerkt, beperkt blijft. Ten derde, aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. Met name als er geen inhoudelijke wijziging wordt aangebracht (ten opzichte van de oude verordening), lijkt terugwerkende kracht hier niet op noemenswaardige weerstand te hoeven stuiten. Ten vierde, bij een regeling mag een feit dat vóór haar inwerkingtreding is geschied, niet strafbaar of zwaarder strafbaar worden gesteld. Van

⁶ Bij de tweede variant is er sprake van delegatie van de verordende bevoegdheid van de raad aan het college overeenkomstig artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Hoewel een besluit van het college vaak aangeduid wordt als '(nadere) regeling' is het in dit geval een verordening. Daarmee wordt dus zonder meer aan de eis van de Wbrp voldaan om hierin bij verordening te voorzien.

strafbaarstelling is in de onderhavige situatie geen sprake.

Het deel van de inwerkingstredingsbepaling dat ziet op het toekennen van terugwerkende kracht is facultatief. Met het bovenstaande in het achterhoofd adviseren wij gemeenten die op 9 december 2013 nog geen nieuwe verordening hebben vastgesteld - waarvan wij vermoeden dat dit bij veel gemeenten het geval zal zijn - desalniettemin om:

- aan die verordening terugwerkende kracht toe te kennen (evenals aan de nadere regeling van het college, als die er is); en
- in de tussentijd niet meer verstrekkingen te doen dan strikt noodzakelijk.

Hoewel wij erop vertrouwen dat deze aanpak in de huidige situatie de juiste is, zal een eventueel eindoordeel door de rechter geveld moeten worden.

Bijlage

Met het opstellen van de voorbeeldbijlage is aansluiting gezocht bij bijlage 1 van het Besluit basisregistratie personen. Hiervoor is gekozen omdat dit de beste en meest volledige weergave betreft van de persoonslijst in juridische zin. Uiteraard zal de gegevensset van de basisregistratie personen ook nog in de systeembeschrijving (Logisch Ontwerp) worden weergegeven, maar dat is vooral een technische benadering. Gemeenten zijn uiteraard vrij om van de voorbeeldbijlage af te wijken. Een andere invulling is denkbaar, ook kunnen bijvoorbeeld de afdelingen of verstrekkingwijzen erbij genoemd worden.

Hoogachtend,



J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.