

Vergaderjaar 1996–1997

25 040

Gemeentelijke Basis Administratie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	6.3	Baten GBA	19
			6.4	Kostenverrekening	20
1	Inleiding	7	6.5	Informatievoorziening	21
2	Persoonsinformatiebeleid	9	7	Organisatie en beheer	22
2.1	Uitgangspunten	9	7.1	Projectorganisatie en -beheersing	22
2.2	Ontwikkeling persoonsinformatiebeleid	9	7.2	Planning en budgettering	22
2.3	Persoonsnummers	10			
			8	GBA-structuur in relatie tot alternatieven	24
3	Wet- en regelgeving	11	8.1	Inleiding	24
3.1	Uitgangspunten	11	8.2	Structuurafweging en -keuze	24
3.2	Grondslag GBA-stelsel	11	8.3	Persoonsregistraties in Nederland	24
3.3	Privacybescherming	11	8.4	Bevolkingsadministraties in het buitenland	25
3.4	Relatie tussen wetgeving en systeemontwikkeling	12	8.5	Vergelijking van de GBA met alternatieven	26
			8.5.1	Algemeen	26
4	Logisch ontwerp, schouwing & toetsing en kwaliteitszorg	13	8.5.2	Functionaliteit	26
4.1	Logisch ontwerp en gegevenspakket	13	8.5.3	Beveiliging en privacy	27
4.2	Schouwing & toetsing	13	8.5.4	Ontwikkeling en invoering	27
4.3	Kwaliteitszorg	14	8.5.5	Exploitatie en beheer	28
			9	Conclusies en aanbevelingen	29
5	Beveiliging	16	9.1	Doelmatigheid GBA-stelsel en -project	29
5.1	Uitgangspunten voor de beveiliging	16	9.2	Doelmatigheid GBA in relatie tot alternatieven	30
5.2	Risico-analyse	16	9.3	Aanbevelingen	30
5.3	Beleid en voorschriften	17			
5.4	Beveiligingsmaatregelen	17	10	Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer	32
5.5	Toezicht en controle	18	10.1	Reactie staatssecretaris	32
			10.2	Nawoord Rekenkamer	33
6	Kosten	19			
6.1	Uitgangspunten	19	Bijlage 1:	Lijst van afkortingen	35
6.2	Kosten GBA	19	Bijlage 2:	Bevolkingsadministraties in het buitenland	36

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de Gemeentelijke Basis Administratie van persoonsgegevens (GBA), die in oktober 1994 in werking is getreden.

De introductie van de GBA bij de gemeenten is met succes voltooid. De beoogde doelstellingen zijn in belangrijke mate bereikt, maar de wijze van totstandkoming van de GBA was weinig efficiënt. Het GBA-stelsel past op hoofdlijnen binnen het huidige persoonsinformatiebeleid en de Wet GBA. Dit beleid is echter sinds 1989 niet meer geactualiseerd. Verder is de regeling van de privacybescherming onvoldoende transparant voor de burger.

Het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te kunnen dragen, vertoont lacunes. Het gaat vooral om het toezicht op de kwaliteit van de GBA-gegevens en op de beveiliging van het GBA-stelsel en om het voldoen van de GBA-systemen aan de ontwerpisen. De Rekenkamer beveelt aan om het instrumentarium te verbeteren.

De kosten van de GBA voor het Rijk beliepen uiteindelijk het twee- à drievoudige van de oorspronkelijke raming van f 48,2 miljoen. De kosten voor de gemeenten en afnemers en de baten van de GBA zijn onbekend en ook niet meer te achterhalen, omdat met de gemeenten en afnemers geen afspraken over de registratie daarvan zijn gemaakt. Dit is temeer een probleem omdat besloten is tot kostenverrekening tussen Rijk, gemeenten en afnemers, waarvoor een reëel inzicht in de kosten en baten nodig is. De Rekenkamer beveelt aan een gedegen onderzoek naar de actuele kosten plaats te laten vinden en afspraken te maken over de kostenregistratie, alvorens nieuwe regelingen te treffen voor de verrekening of compensatie van GBA-kosten.

De Rekenkamer doet ook aanbevelingen voor toekomstige grote (informatiserings-)projecten. Zo is een regeringsstandpunt gewenst met betrekking tot de omstandigheid dat de wettelijke basis voor groot-schalige nieuwe stelsels dikwijls pas achteraf tot stand komt. Voorts moet per belangrijke fase van een groot project een contra-expertise worden toegepast. Voor de kostenbewaking is het verder nodig een voort-schrijdend inzicht te creëren in de gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven van begin tot einde van het project.

De Rekenkamer heeft de gedecentraliseerde GBA-structuur vergeleken met andere persoonsinformatiesystemen in Nederland en met bevolkings-administraties in het buitenland. In alle gevallen gaat het om systemen die een centraal (verwijs)bestand omvatten. De Rekenkamer concludeert dat de GBA relatief complex en minder efficiënt is dan deze systemen. Zwakke punten zijn vooral de ondoelmatige zoekprocessen, de trage beantwoording van (spoedeisende) ad hoc vragen en de hoge ontwikkelings-, exploitatie- en systeemonderhoudskosten. De GBA heeft overigens wel bereikt dat de kernfuncties van de bevolkingsadministratiesystemen zijn geüniformeerd en dat het gegevenspakket en het berichtenverkeer zijn gestandaardiseerd. Met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft de GBA een zekere risicospreiding bereikt door de decentrale opslag van gegevens, maar er kleven ook bezwaren aan de GBA uit een oogpunt van beheersing van beveiligingsrisico's. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen, zoals het introduceren van een aanvullende centrale verwijsindex in combinatie met een centrale toepassing voor de aansturing van het berichtenverkeer met buitengemeentelijke afnemers, ter ontlasting van de gemeentelijke systemen. Ook moet de snelheid van de berichtenuitwisseling worden verhoogd en

dient het toezicht op de beveiliging van de verschillende componenten van het GBA-stelsel versterkt te worden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken plaatste enkele kanttekeningen bij de conclusie dat de wijze van totstandkoming van de GBA weinig efficiënt is geweest, maar hij onderschreef de opmerkingen over de toepassing van contra-expertises en de inzichtelijkheid van gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven en zegde toe deze ter harte te zullen nemen. Het door de staatssecretaris genoemde voorstel om te komen tot een periodieke audit van gemeentelijke systemen is volgens de Rekenkamer een stap in de goede richting. Ook de bereidheid van de staatssecretaris om onderzoek te (laten) doen naar centrale elementen in de GBA beoordeelt zij positief.

Volgens de staatssecretaris zijn enkele gesignaleerde tekortkomingen en ondoelmatigheden het directe gevolg van de decentrale opzet van de GBA en de daaraan gerelateerde verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. De Rekenkamer vindt dat het neerleggen van primaire verantwoordelijkheden bij de lokale overheid niet betekent dat de minister van Binnenlandse Zaken moet berusten in een gebrekkig instrumentarium waarmee hij zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel moet dragen.

1 INLEIDING

Van september 1994 tot begin 1996 stelde de Rekenkamer een onderzoek in naar de Gemeentelijke Basis Administratie van persoonsgegevens (GBA). De GBA is de geautomatiseerde bevolkingsadministratie die in oktober 1994 in werking is getreden.

Met de GBA zijn twee hoofddoelstellingen nagestreefd:

- het bevorderen van de doelmatigheid van de persoonsinformatievoorziening;
- het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden.

De Rekenkamer onderzocht of de doelstellingen zijn bereikt en of de wijze van totstandkoming van de GBA efficiënt is geweest. Zij heeft daartoe het GBA-stelsel en het GBA-project bekeken vanuit de volgende invalshoeken: het persoonsinformatiebeleid, de wet- en regelgeving, het logisch ontwerp, schouwing & toetsing en kwaliteitszorg, de beveiliging, de kosten en organisatie en beheer.

Ook is onderzocht of de GBA-structuur de beste structuur is voor het bereiken van de ermee beoogde doelen. Hiertoe heeft de Rekenkamer de GBA vergeleken met alternatieve stelsels in binnen- en buitenland.

De Rekenkamer heeft zich in hoofdzaak gericht op de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de GBA. Zij heeft geen onderzoek gedaan naar de uitvoering van de GBA door de gemeenten omdat zij daarvoor de bevoegdheid mist.

In november 1984 kondigde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het voornemen aan om de GBA te ontwikkelen. Een in de zeventiger, begin tachtiger jaren opgezet project om een Centrale Personen Administratie (CPA) te realiseren, was eerder politiek niet haalbaar gebleken. Met het alternatief van de GBA wilde de staatssecretaris de automatisering van de bevolkingsadministratie zo opzetten dat voldoende politiek draagvlak kon worden verkregen.

De hoofdlijnen van de GBA zijn:

- de bevolkingsadministratie zou worden geautomatiseerd ter vervanging van het bestaande stelsel van «persoonskaarten». Wettelijk kader zou de Wet GBA zijn;
- de gemeenten werden verplicht een geautomatiseerd systeem in gebruik te nemen dat zou voldoen aan centraal vastgestelde minimumspecificaties. Deze werden vastgelegd in het Logisch Ontwerp GBA. De gemeenten waren overigens vrij in de keuze van apparatuur, programmatuur en leverancier mits zij zich hielden aan de eisen;
- het gegevenspakket werd geüniformeerd en er werd een uniforme landelijke systematiek voor de toekenning van administratienummers geïntroduceerd;
- de gemeentelijke bestanden zouden fungeren als basisadministratie en als «authentieke bron» van persoonsgegevens ten behoeve van afnemers en derden. Dit zijn in de Wet GBA genoemde organisaties en/of personen die informatie aan de GBA ontlenu;
- verstrekking van gegevens zou in hoofdzaak via een datacommunicatienetwerk plaatsvinden volgens standaarden voor elektronisch berichtenverkeer.

Tijdens de kamerbehandeling van de Wet GBA begin 1993 werd aangedrongen op nader onderzoek naar de kosten. De minister verstreekte in september 1993 een onderzoeksopdracht aan een samenwerkingsverband onder leiding van prof.dr. P.H.A. Frissen van de Katholieke Universiteit Brabant en prof.ir. P.A. Tas van de Technische Universiteit

Eindhoven. De onderzoeksoopdracht omvatte niet alleen de kosten en baten van de GBA, maar ook de succes-/faalfactoren en «leerervaringen» van het GBA-project. De Rekenkamer heeft het eindrapport van begin 1995 waar mogelijk benut tijdens haar eigen onderzoek.

Inmiddels is een voorstel ontwikkeld om voor het toekomstige beheer van de GBA per 1 januari 1997 een zelfstandig bestuursorgaan op te richten met als grondslag de Instellingswet Beheersorganisatie GBA. Deze organisatie neemt een aantal (uitvoerende) taken van Binnenlandse Zaken over.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juni 1996 naar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Die reageerde in augustus 1996. De hoofdlijnen van zijn reactie zijn in dit rapport opgenomen.

2 PERSOONSINFORMATIEBELEID

2.1 Uitgangspunten

Het persoonsinformatiebeleid vormt het beleidskader voor de informatiesystemen in de openbare sector die gegevens over personen opslaan en/of verwerken. Dit beleid is van groot belang voor de doelmatigheid en samenhang op het terrein van de persoonsinformatievoorziening. De GBA is onderworpen aan dit beleid, maar vormt als basisadministratie tevens een belangrijke steunpilaar daarvoor.

De Rekenkamer hanteerde de volgende uitgangspunten:

- er moet een, periodiek geactualiseerd, persoonsinformatiebeleid zijn, als kader voor de bevolkingsadministratie;
- de GBA moet passen binnen dit (actuele) beleid.

Ook besteedde de Rekenkamer aandacht aan een specifiek aspect van het persoonsinformatiebeleid, namelijk het gebruik van persoonsnummers.

2.2 Ontwikkeling persoonsinformatiebeleid

Het huidige beleid is vastgelegd in de nota Persoonsinformatiebeleid in de openbare sector (1989). De kern van het beleid is de zorg voor een doelmatige en doeltreffende persoonsinformatievoorziening en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit komt overeen met de doelstellingen van de GBA. Belangrijkste uitgangspunten van het beleid zijn:

- verzamelen, registreren en verstrekken van persoonsgegevens dicht bij de bron, ofwel de burger;
- voorkomen van duplicatie van verzameling, vastlegging, verwerking en opslag van persoonsgegevens;
- een samenhangende inrichting van de bevolkingsadministratie als basisregistratie, die flexibel en doorzichtig is;
- informatieverstrekking op basis van wettelijk voorschrift vanuit de gemeenten aan de hogere overheid.

Hieruit vloeide voort dat het informatiebeheer op lokaal niveau en het systeembeheer op bovenlokaal niveau neergelegd moest worden.

Na 1989 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan in de persoonsinformatievoorziening. Eerst stond vooral de dienstverlening aan de burger centraal. In de loop der tijd kwam de nadruk meer te liggen op het bestrijden van fraude. Tijdens de behandeling van de Wet GBA in de Eerste Kamer noemde de minister van Binnenlandse Zaken fraudebestrijding zelfs als derde doelstelling van de GBA. De toename van de belangstelling voor fraudebestrijding heeft echter niet geleid tot aanpassing van het persoonsinformatiebeleid.

Ook op andere terreinen deden zich ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de bevolkingsadministratie, zoals de erkenning en registratie van leefvormen, het vreemdelingenbeleid en de orgaandonatie. Ook zal volgens het ministerie de nieuw te ontwikkelen Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) invloed hebben op het persoonsinformatiebeleid.

Ondanks deze ontwikkelingen is het persoonsinformatiebeleid sinds 1989 niet meer geactualiseerd. In een aantal afzonderlijke notities is weliswaar aandacht besteed aan aspecten van het persoonsinformatiebeleid, maar een samenhangende beschouwing van de gevolgen van de ontwikkelingen voor het persoonsinformatiebeleid ontbrak op het ministerie.

2.3 Persoonsnummers

Een belangrijk aspect van het persoonsinformatiebeleid is het gebruik van persoons- of administratienummers, zoals het Sociaal-fiscaal (Sofi-)nummer en het Administratienummer (A-nummer) uit de GBA.

In 1985 werd, met brede steun van de Tweede Kamer, een strikte scheiding tussen de systemen van de A- en Sofi-nummers aangebracht, vanwege de veronderstelde relatie met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Mede tegen de achtergrond van de fraudebestrijding kwam de Tweede Kamer op dit uitgangspunt terug en vroeg eind 1988 om integratie van beide nummersystemen. De regering meende echter dat er op dat moment nog geen aanleiding was voor integratie. In 1992 is, op instigatie van de Tweede Kamer die daar opnieuw op aandrong, besloten om ook het Sofi-nummer in het GBA-gegevenspakket op te nemen. Onderzoek had uitgewezen dat integratie van beide nummersystemen alleen tegen hoge kosten mogelijk zou zijn. De invoering van Sofi-nummers in de GBA-bestanden was per 1 januari 1996 vrijwel geheel gerealiseerd.

In juni 1995 is een nieuw kabinetsstandpunt over persoons-nummers verschenen. Omdat met de toevoeging van het Sofi-nummer aan het GBA-gegevenspakket al een functionele integratie van beide nummers tot stand was gebracht, vond het kabinet dat er vooralsnog geen aanleiding was te kiezen voor een (technische) integratie tot één persoonsnummer.

3 WET- EN REGELGEVING

3.1 Uitgangspunten

De Wet GBA legt de doelstellingen en de hoofdstructuur van de gemeentelijke basisadministratie vast en vormt de grondslag voor het GBA-stelsel.

De Rekenkamer hanteerde de volgende uitgangspunten:

- de wet moet een toereikend kader bieden voor het GBA-stelsel, waaronder de geautomatiseerde verstrekking van persoonsgegevens uit gemeentelijke basisadministraties;
- de wet moet een kader bieden voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- het verdient de voorkeur om de ontwikkeling en invoering van een stelsel als de GBA vooraf van een wettelijke basis te voorzien. Indien dit niet haalbaar is, moet op andere wijze zijn gewaarborgd dat de Staten-Generaal voldoende betrokken zijn bij de ontwikkelingen.

3.2 Grondslag GBA-stelsel

De hoofdlijnen van het GBA-stelsel zijn een verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, evenals de zorg voor de aanleg en instandhouding van een beveiligd netwerk. Hij heeft ook een regelgevende taak bij voorschriften voor de inrichting en het gebruik van de basisadministratie of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de techniek. De inrichtingseisen liggen vast in het zogenaamde Logisch Ontwerp. De minister heeft verder een toezichhoudende taak als er onderdelen van de inrichting, de werking of de beveiliging van het geautomatiseerde systeem in het geding zijn, die de werking van het stelsel als geheel dreigen aan te tasten. Daartoe is een procedure van «schouwing en toetsing» ontwikkeld. Om deze taak te kunnen vervullen heeft de minister bevoegdheden zoals het instellen van een onderzoek, het verlenen van toestemming tot aansluiting op het netwerk en het geven van een aanwijzing aan gemeenten.

3.3 Privacybescherming

In de Wet GBA is een afzonderlijke regeling voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgenomen. Deze regeling geldt alleen voor de in de basisadministratie opgenomen persoonsgegevens. Alle overige door de gemeenten gehouden persoonsregistraties vallen onder de Wet Persoonsregistraties (WPR). De privacy-regeling in de Wet GBA is wel geënt op de WPR.

De ingeschrevene heeft het recht op kennisgeving van eerste inschrijving, het recht van correctie, het recht van inzage en het recht van geheimhouding. De gemeente heeft de plicht om bepaalde soorten gegevensverstrekkingen vast te leggen (protocolplicht). De Registratiekamer ziet toe op de uitvoering van deze bepalingen in de wet.

De wet biedt de gemeenten grote beleidsvrijheid bij de verstrekking van gegevens aan zogenoemde vrije derden. Algemene en verwijsgegevens kunnen worden verstrekt als dit bij of krachtens een gemeentelijke verordening is geregeld. Deze gegevensverstrekking kan voor zowel ideële, particuliere als commerciële doeleinden geschieden. De categorie van personen of instellingen is onbeperkt, maar de soorten gegevens die verstrekt kunnen worden, zijn wel door de wetgever afgebakend. In bijzondere gevallen kunnen echter ook andere dan algemene gegevens aan derden worden verstrekt voorzover de persoonlijke levenssfeer van

betrokkenen daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Verstrekking aan vrije derden mag in ieder geval niet plaatsvinden, als de ingeschrevene om geheimhouding heeft gevraagd.

In de Wet GBA is een limitatieve opsomming opgenomen van de gegevenselementen die in de basisadministratie moeten voorkomen. Als gemeenten aanvullende gegevens willen opnemen, staat het hen vrij deze informatie aan het GBA-bestand «aan te haken». Voorwaarde is dan wel dat het aanhaken nodig is voor gemeentelijke taken en diensten. Voor de burger is de transparantie van de de privacy-bescherming beperkt omdat niet de Wet GBA, maar de WPR van toepassing is op aangehaakte gegevens.

Om de persoonlijke levenssfeer van de burgers via de Wet GBA goed te kunnen beschermen, zullen de burgers moeten worden geïnformeerd over hun rechten, zoals de mogelijkheid om geheimhouding aan de gemeente te vragen.

Het Projectbureau GBA heeft in dit kader meegewerkt aan de samenstelling van een voorlichtingsfolder voor de gemeenten, maar over de mate waarin en de wijze waarop gemeenten hun burgers hebben geïnformeerd over de Wet GBA en hun rechten, kon het projectbureau geen informatie verstrekken. Er was geen landelijke voorlichtingscampagne.

3.4 Relatie tussen wetgeving en systeemontwikkeling

In 1984 is besloten het technische en juridische ontwikkelingstraject parallel te laten verlopen. De Wet GBA zou zodoende optimaal op de technische aspecten kunnen inspelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer onderkennen dat aan deze aanpak risico's waren verbonden. De technische ontwikkeling kon op het moment van behandeling van de wet in de Staten-Generaal zover zijn gevorderd dat de ruimte om via de wet veranderingen aan te brengen feitelijk zeer beperkt zou zijn. Wijzigingen zouden dan grote vertragingen en kapitaalvernietiging kunnen opleveren. Er is getracht deze risico's te beperken door de Staten-Generaal via voortgangsrapportages te informeren en de Tweede Kamer instemming te vragen om op de ingeslagen weg door te gaan. Hoewel de Tweede Kamer instemde met de strekking van de voortgangsbrieven, aanvaardde zij slechts binding bij formele wet. Vermeden moest worden dat zij onbedoeld medeverantwoordelijk kon worden gesteld voor de uitvoerende maatregelen van de minister.

De ingewikkelde vraagstukken die samenhangen met de gelijktijdige ontwikkeling van wetgeving en geautomatiseerde systemen, waren voor de minister aanleiding om opdracht te geven tot wetenschappelijk onderzoek. Daaruit bleek dat op grond van overwegingen van zuivere staatsrechtelijke en politieke verhoudingen het wetgevingsproces afgerond moet zijn voordat met de systeemontwikkeling wordt begonnen. Indien dit niet het geval is of kan zijn, moet de rol van de mede-wetgever op een andere wijze zoveel mogelijk gehonoreerd worden. Het bespreken van voortgangsrapportages zou een geschikt instrument zijn. Verder werd de suggestie gedaan om vóór aanvang van de systeemontwikkeling een ontwerp- of kaderwet te behandelen die later eventueel zou worden gevolgd door definitieve wetgeving.

Er is nog geen definitief regeringsstandpunt over hoe dit vraagstuk voor toekomstige projecten moet worden opgelost. Daarbij valt te denken aan grote projecten in de sfeer van belastingen of sociale zekerheid, waarbij veranderingen in wetten regelgeving kunnen samenlopen met vernieuwingen van geautomatiseerde systemen.

4 LOGISCH ONTWERP, SCHOUWING & TOETSING EN KWALITEITSZORG

4.1 Logisch ontwerp en gegevenspakket

Voor de ontwikkeling van GBA-systemen voor de gemeenten en afnemers waren het Logisch Ontwerp GBA en het gegevenspakket van groot belang. De Rekenkamer hanteerde de volgende uitgangspunten:

- het logisch ontwerp moet zo zijn opgezet dat gemeenten en afnemers op basis hiervan een systeem kunnen (laten) bouwen dat voldoet aan de GBA-doelstellingen;
- wijzigingen van dit ontwerp moeten (gedocumenteerd) zijn afgewogen en getoetst aan de GBA-doelstellingen;
- de functionaliteit moet namens de minister van Binnenlandse Zaken zijn getest en geëvalueerd;
- het gegevenspakket moet toereikend zijn voor een doelmatige persoonsinformatievoorziening, zodat gebruikers niet zelf gegevens behoeven te verzamelen of registreren;
- het gegevenspakket mag geen overbodige of te ruim gedefinieerde elementen bevatten.

Op 1 december 1985 is het Projectbureau GBA gestart met de ontwikkeling van een uniform Logisch Ontwerp GBA voor gemeentelijke en afnemerssystemen. Het ontwerp diende als handleiding voor de bouw van de GBA-systemen. Het Logisch Ontwerp, versie nul kwam medio 1987 beschikbaar. De functionaliteit hiervan is tijdens een praktijkproef in 1989 uitvoerig getest en geëvalueerd. Dit leidde tot een nieuwe versie. Die bleek in beginsel een goede basis te zijn voor de ontwikkeling van GBA-systemen. In december 1993 werd Logisch Ontwerp, versie 2 vastgesteld. Dit ontwerp trad negen maanden na de Wet GBA in werking.

Voor (versie)wijzigingen van het logisch ontwerp is een procedure ontwikkeld, waarin een afweging van alternatieven en een toetsing aan de GBA-doelstellingen konden plaatsvinden.

De staatssecretaris informeerde de Tweede Kamer in november 1984 over de eerste opzet van het gegevenspakket. Met het oog op de privacybescherming was het streven er steeds op gericht om het gegevenspakket zo klein mogelijk te houden. Belangrijk kenmerk van de opzet van dit pakket was verder het «individueel-gerichte» karakter. Hoewel in eerste instantie hieraan sterk werd vastgehouden, zijn tijdens het project op dit punt concessies gedaan, wat een nadelige invloed had op de ontwikkeling van de gemeentelijke systemen. Bij het eerste wetsontwerp waren «kindgegevens» aan het pakket toegevoegd. In het uiteindelijke pakket komen ook gegevens voor over het verblijfsrecht van de vreemdeling en zijn voorts de Sofi-nummers van de ingeschrevene, de ouders, de (ex-)lechtgenoot en de kinderen opgenomen.

4.2 Schouwing & toetsing

Gemeenten en afnemers moeten voor aansluiting op het GBA-netwerk aan bepaalde minimumeisen voldoen. Tijdens de invoering is een procedure van schouwing en toetsing toegepast om vast te stellen of dat het geval was. De Rekenkamer hanteerde de volgende uitgangspunten:

- de gehanteerde methoden en normen voor schouwing en toetsing moeten de aan de systemen en organisatie van gemeenten en afnemers gestelde eisen afdekken;
- de toetsingsorganisatie moet volgens plan en volgens een vaste beoordelingsmethodiek te werk gaan;
- er moeten waarborgen zijn dat de systemen aan de eisen blijven voldoen.

Het projectbureau startte in 1987 met de ontwikkeling van een instrumentarium voor de schouwing en toetsing. Dit was aanvankelijk breed van opzet, maar werd later beperkt tot een technische test om na te gaan of een GBA-systeem als onderdeel van het GBA-netwerk kon functioneren. Aanvankelijk zou ook de invulling van beheer en beveiliging op gemeentelijk niveau in de procedure worden betrokken. Na overleg met Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft het ministerie hier echter van afgezien. Dit betekende dat grote delen van het logisch ontwerp niet in de schouwing en toetsing werden betrokken.

Tijdens de praktijkproef in 1989 bleek dat het achteraf niet duidelijk meer was welke versie van een systeem de procedure voor schouwing en toetsing had doorlopen en welke wijzigingen nadien in het systeem waren aangebracht. Om dit probleem op te lossen werd een systeem van «versiebeheer» opgezet dat overigens pas medio 1993 werd ingevoerd. Gemeenten werden verplicht om wijzigingen bij het ministerie aan te kondigen. Pas na fiatting door het Projectbureau GBA mochten wijzigingen in systemen worden aangebracht.

In 1990 constateerde het Projectbureau GBA bij een evaluatie dat het systeem voor schouwing en toetsing zeer onvolledig was gedocumenteerd en dus nauwelijks overdraagbaar was. Ook liet de systeem-technische doelmatigheid te wensen over.

Bij een evaluatie begin 1991 van de procedure voor de schouwing en toetsing bleken eveneens tekortkomingen.

Mede op grond van deze evaluaties zijn aanpassingen in het instrumentarium voor de schouwing en toetsing aangebracht. De opzet van het instrumentarium bleef overigens, ook in geherstructureerde vorm, beperkt van reikwijdte.

4.3 Kwaliteitszorg

Uitgangspunt voor de Rekenkamer was dat voor het goed functioneren van het GBA-stelsel de inhoudelijke kwaliteit van de gemeentelijke GBA-bestanden blijvend moest zijn gewaarborgd. Dit betekent dat een voldoende kwaliteit van de GBA-bestanden aangetoond moet zijn vóórdat een gemeente kan worden aangesloten op het netwerk. Ook na de aansluiting moet de kwaliteit van die gegevens (periodiek) worden getoetst en zo nodig verbeterd. Hiermee wordt het risico beperkt dat gegevens van onvoldoende kwaliteit via het netwerk in andere GBA-systemen terechtkomen.

Tijdens de praktijkproef GBA in 1989 bleek dat de gegevenskwaliteit van gemeentelijke systemen te wensen overliet. Het merendeel van de fouten in de gemeentelijke bestanden werd veroorzaakt door de conversie van de bestaande bevolkingsadministraties naar de nieuwe GBA-systemen.

Omdat gevreesd werd dat de kwaliteit van de GBA-gegevens onvoldoende was voor een succesvolle invoering van de GBA besloot het ministerie in 1992 om per gemeente een steekproef uit te voeren. De resultaten hiervan zouden bepalend zijn voor de toelating tot het GBA-netwerk. Tijdens de steekproef werden gegevens van vóór en na de conversie met elkaar vergeleken. Of de gegevens overeenstemden met de werkelijkheid was niet aan de orde. Als het toegestane foutpercentage was overschreden, moest de gemeente de fouten herstellen. Via een hercontrole werd daarna getoetst of de gemeente aan de normen voldeed. Tijdens het invoeringstraject bleek een groot aantal hercontroles nodig. Als alle gemeenten de steekproef in één keer met goed resultaat hadden doorlopen, zouden circa 50 000 persoonslijsten zijn gecontroleerd. Door de vele hercontroles werden dit er 100 000.

De Rekenkamer plaatste bij de gehanteerde systematiek voor de verplichte steekproef de volgende kanttekeningen.

- In het kader van de foutdefinitie zijn bepaalde soorten fouten niet meegeteld en zijn fouten in dezelfde gegevenscategorie slechts als één fout geteld.
- De beperkte steekproefomvang maakte, vooral bij de kleine en middelgrote gemeenten, slechts uitspraken met een lage mate van betrouwbaarheid mogelijk.

Dit leidde ertoe dat met de gehanteerde steekproefaanpak een schijnzekerheid werd geschapen. Niettemin werd aan de steekproefresultaten een hoge waarde toegekend voor de belangrijke beslissingen over toelating tot het netwerk. De aanpak heeft verder tot gevolg dat relatief veel (incidentele) conversiefouten in de GBA-bestanden kunnen achterblijven, die in een later stadium problemen kunnen veroorzaken.

Voor de definitieve of operationele fase van de GBA heeft het projectbureau, samen met VNG, activiteiten in gang gezet om de kwaliteit van de gegevens te bevorderen. Het betreft onder meer maatregelen voor het behoud of de verbetering van de kwaliteit van de gegevensbestanden. Er is echter geen instrument ontwikkeld voor een systematische en onafhankelijke kwaliteitsmeting.

5 BEVEILIGING

5.1 Uitgangspunten voor de beveiliging

De GBA kan alleen goed functioneren als een toereikend stelsel van maatregelen de exclusiviteit, integriteit en beschikbaarheid van gegevens voortdurend waarborgt. Exclusiviteit houdt in dat alleen geautoriseerde personen toegang tot de, veelal privacygevoelige, gegevens hebben. Integriteit spitst zich toe op de juistheid en volledigheid van gegevens. De rechten van burgers, bijvoorbeeld op huursubsidie, hangen namelijk af van een correcte registratie in de GBA. Het aspect beschikbaarheid betreft een ongestoorde gegevensverwerking en toegankelijkheid van de gegevensbestanden. Afnemers moeten kunnen vertrouwen op een ongestoorde en tijdige informatieverstrekking.

De Rekenkamer onderzocht of de minister voldoende voorwaarden heeft geschapen om de beveiliging van het GBA-stelsel te waarborgen. Zij hanteerde de volgende normen:

- de risico's voor het stelsel moeten in kaart zijn gebracht;
- op basis van de risico-afweging moet een evenwichtig beveiligingsbeleid voor het gehele stelsel zijn ontwikkeld;
- er moeten minimum beveiligingseisen en richtlijnen zijn voor verschillende componenten van het GBA-stelsel, zoals systemen van gemeenten en afnemers en het GBA-netwerk;
- met de netwerkleverancier moeten (contractueel) afspraken over de beveiligingsmaatregelen zijn gemaakt;
- het ministerie moet door middel van periodieke onafhankelijke controle inzicht hebben in de naleving van de beveiligingsrichtlijnen en -afspraken door de netwerkleverancier, de gemeenten en de afnemers.

5.2 Risico-analyse

Beveiligingsrisico's rondom het GBA-stelsel zijn vanaf de start van het project onderkend. Een eerste risico-afweging leidde tot de keuze voor een niet-interactief netwerk, dat gebaseerd is op elektronisch berichtenverkeer. Rechtstreeks toegang tot gemeentelijke of afnemerssystemen is dus onmogelijk. Verder hebben externe onderzoeken gewezen op verscheidene veiligheidsrisico's en zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering.

Beveiligingsrisico's kunnen uitstijgen boven het niveau van de afzonderlijke componenten en participanten van de GBA. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een evenwichtige aanpak van de beveiliging van het stelsel als geheel zijn daarom onmisbaar. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten was oorspronkelijk niet voldoende helder, maar is na de praktijkproef in 1989 en twee contra-expertises scherper aangezet. De minister van Binnenlandse Zaken is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van het GBA-stelsel en voor het GBA-netwerk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens en voor de beveiliging van het GBA-systeem binnen de eigen gemeente. Ook de afnemers zijn verantwoordelijk voor de beveiliging van hun systemen. Gemeenten en afnemers moeten zich daarbij houden aan de richtlijnen van de minister. Daaruit volgt dat de minister een toezichthoudende taak heeft ten aanzien van de beveiliging van het stelsel.

Waarschijnlijk mede door deze verantwoordelijkheidsverdeling heeft het ministerie de aandacht vrij eenzijdig gericht op de beveiligingsrisico's die binnen de directe invloedssfeer van het projectbureau vielen. De risico-afweging van het projectbureau uit 1991 richtte zich vooral op het GBA-netwerk en de vercijfering van het berichtenverkeer en vormde mede

de basis voor de beveiligingsafspraken met de netwerkleverancier. Deze risico-analyse ging dus niet in op de risico's voor het GBA-stelsel als geheel. Zo bleef bijvoorbeeld de invloed van beveiligingsrisico's van de systemen van gemeenten en afnemers op het GBA-stelsel grotendeels buiten beschouwing.

5.3 Beleid en voorschriften

In de Wet GBA staat dat de minister van Binnenlandse Zaken zorg draagt voor de aanleg en instandhouding van een beveiligd netwerk. De regels over de beveiliging van de basisadministraties zijn neergelegd in het Besluit GBA uit 1994. Het besluit verplicht de houder en bewerker van een basisadministratie tot het treffen van technische en organisatorische voorzieningen om de gegevens te beveiligen tegen verlies of aantasting. De voorzieningen moesten een aantal onderwerpen omvatten, maar het vereiste beveiligingsniveau werd niet helder omschreven.

Ook het Logisch Ontwerp GBA bevat richtlijnen voor de beveiliging op de aspecten exclusiviteit, integriteit en beschikbaarheid, die door gemeenten en afnemers moeten worden vertaald naar de eigen situatie.

Afnemers die behoren tot de rijksoverheid moeten voldoen aan de «Aanwijzing inzake de beveiliging van persoonsgegevens, verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de Rijksoverheid». Gemeenten moeten proberen ook aan deze aanwijzing voldoen. De Commissie van toezicht op de praktijkproef GBA, ook wel genoemd de commissie-Van Biene, die tijdens de praktijkproef adviseerde over de privacybescherming, constateerde eind 1989 dat de aanwijzing niet was toegesneden op de GBA-situatie en beval daarbij uitdrukkelijk aan deze richtlijnen voor de GBA nader uit te werken. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De betreffende aanwijzing is met het verschijnen van het Voorschrift Informatiebeveiliging in juli 1994 formeel ingetrokken. Ook dit nieuwe voorschrift is niet toegesneden op de GBA.

In 1991 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan de netwerkleverancier opdracht gegeven om het GBA-netwerk te ontwikkelen en te exploiteren. In de specificaties voor de aanbesteding vormde de regeling voor de beveiliging een «open einde». In november 1993 hebben beide partijen een aanvullende overeenkomst gesloten waarin nadere eisen werden gesteld aan de beveiliging van het GBA-netwerk.

5.4 Beveiligingsmaatregelen

Er zijn maatregelen getroffen voor de geautoriseerde toegang, de beschikbaarheid van het netwerk en de beveiliging van het berichtenverkeer. Eén van deze beveiligingsmaatregelen is vercijfering (omzetting in geheime code). Het ministerie besloot in december 1993, ondanks uitvoerig onderzoek, om dit niet algemeen verplicht te stellen vanwege de hoge kosten en omdat de overige beveiligingsmaatregelen veelal voldoende werden geacht. Wel gold een verplichting om vercijfering toe te passen voor de categorie kritische aansluitingen. Volgens het projectbureau komt het nauwelijks voor dat gemeenten en afnemers vrijwillig vercijfering toepassen, hoewel de mogelijkheid daartoe wel bestaat.

De Rekenkamer onderzocht ook de netwerkbeheersorganisatie, die is ondergebracht bij het Projectbureau GBA. De accountantsdienst van het ministerie deed in 1994 onderzoek naar de maatregelen voor logische en fysieke toegangsbeveiliging bij het projectbureau. De dienst concludeerde dat de beschrijving van de maatregelen voor fysieke toegangsbeveiliging niet overeenstemden met de realiteit en dat de maatregelen op het gebied van logische toegangsbeveiliging in het geheel niet waren beschreven. In

1995 werden verbeteringen in de opzet van de toegangsbeveiliging aangebracht.

De minister kon verder geen inzicht verschaffen in de beveiligingsmaatregelen die gemeenten en afnemers toepasten.

5.5 Toezicht en controle

Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor het GBA-stelsel is het van belang om waarborgen te hebben dat gemeenten en afnemers daadwerkelijk een toereikende beveiliging hebben gerealiseerd. Onafhankelijk toezicht en/of controle is hierbij een belangrijk instrument. Het ministerie heeft echter afgezien van een dergelijke (periodieke) controle en/of toezicht. Dit vloeide volgens het ministerie voort uit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Tijdens de praktijkproef in 1989 was het aanvankelijk wel de bedoeling om de beveiligings- en beheerssituatie bij gemeenten in kaart te brengen, maar hier werd al snel van afgezien. In de evaluatie van de praktijkproef constateerde het Projectbureau dat gemeenten zeer verschillend met beveiliging waren omgegaan en dat de getroffen maatregelen niet altijd toereikend waren.

Het ministerie heeft wel voorzien in een onafhankelijke controle op de naleving van de beveiligingsvoorschriften door de netwerkleverancier. Deze moet ten hoogste eenmaal per jaar zorgdragen voor een «Third-Party mededeling» over het functioneren van de netwerkdienst. De in 1994 ontvangen mededeling had een positieve strekking. De accountantsdienst van het ministerie constateerde echter dat formulering en onderbouwing van de mededeling te wensen overlieten. De dossiervorming is daarna verbeterd. Over 1995 was bij het afsluiten van het onderzoek nog geen mededeling verschenen.

6 KOSTEN

6.1 Uitgangspunten

De Rekenkamer onderzocht de kosten en baten van de GBA, de verrekening van de kosten en de informatievoorziening hierover. Zij hanteerde daarbij de volgende uitgangspunten:

- per (groep van) participant(en) moeten de gerealiseerde kosten van ontwikkeling en exploitatie en zo mogelijk ook de baten van de GBA bekend zijn, in relatie tot ramingen en budgetten;
- indien er verrekeningen plaatsvinden van kosten en/of baten tussen de verschillende participanten, moeten daarvoor ordelijke en controleerbare afspraken zijn gemaakt;
- de bewindspersonen moeten tijdig en toereikend zijn geïnformeerd over de kosten en baten in relatie tot de ramingen en over de kostenverrekening;
- de bewindspersonen dienen de Staten-Generaal tijdig en toereikend te voorzien van informatie over de kosten, baten en de kostenverrekening.

6.2 Kosten GBA

De eerste ramingen van de kosten van de GBA zijn begin 1985 aan de Tweede Kamer medegedeeld. Voor het Rijk werden de kosten geschat op f 48,2 miljoen en voor de gemeenten op f 62,5 miljoen. Het budget voor het Rijk werd tijdens het project diverse malen verhoogd. Tijdens de kamerbehandeling van de Wet GBA in februari 1993 meldde de minister dat de kosten waren opgelopen tot f 115 miljoen. Daarnaast werd eenmalig f 15,5 miljoen suppletoir begroot als bijdrage aan de Stichting Interkerkelijke Leden Administratie voor het opzetten van een registratie ter compensatie van het vervallen van de aantekening «kerkelijke gezindte» in de bevolkingsadministratie.

In december 1992 verscheen een rapport van TNO over de kosten van de GBA voor de gemeenten. Op basis van een onderzoek onder tien gemeenten raamde TNO de kosten van invoering en conversie voor de gemeenten op ten minste f 300 miljoen. TNO noemde dit een minimumschatting, omdat was geconstateerd dat gemeenten de kosten van de GBA niet altijd goed administreerden. De minister noemde het TNO-rapport niet representatief, maar gaf toe dat zij evenmin inzicht had in de gemeentelijke kosten. De Tweede Kamer vroeg vervolgens de minister om een onderzoek naar de kosten. Zij stemde in met een onderzoek door de hiervoor genoemde hoogleraren Frissen en Tas. Hun eindrapport, gebaseerd op bevindingen bij acht gemeenten, verscheen begin 1995 en stelde dat de kostenregistratie bij de gemeenten gebrekkig en ongelijkvormig was. Daardoor was geen eenduidig beeld van de gemeentelijke kosten te vormen. Voor een nauwkeurig inzicht hadden vooraf afspraken met de gemeenten moeten worden gemaakt over de kostenregistratie en -toerekening. Het rapport waagde zich niet aan schattingen van de totale kosten, omdat daarmee «een schijnwerkelijkheid zou worden geschapen, die empirisch niet houdbaar zou zijn».

6.3 Baten GBA

In 1985 ging het ministerie ervan uit dat tegenover de extra kosten voor de GBA-participanten besparingen zouden staan die de kosten zouden overtreffen. De verwachting bestond dan ook dat de gemeenten, de afnemers en het Rijk bereid zouden zijn deze extra kosten te dragen. Een kwantificering van de verwachte baten bleef echter achterwege.

In opdracht van Binnenlandse Zaken deed de commissie Evaluatie GBA-exploitatievoorstel, ook wel genoemd de commissie-Pelger, in april 1988 onderzoek naar de baten van de GBA. Uit haar rapport bleek dat zij geen totaalbeeld kon geven van alle besparingen noch van de besparingen voor de individuele GBA-partners. De commissie maakte wel een schatting van de meer zichtbare besparingen in het zogenoemde «postkamertraject». Dit betrof onder meer de besparingen op brieven, porti en postbehandeling. De commissie meende dat alleen al deze besparingen ruimschoots opwogen tegen de kosten van de GBA.

Het rapport van Frissen en Tas ging eveneens in op de baten van de GBA. In dit rapport stond de zogenoemde «waarde-analyse» centraal, waarin de nadruk ligt op de minder tastbare strategische baten, en de baten in de vorm van kostenbesparingen slechts een ondergeschikte rol spelen. Het rapport kwam niet tot kwantitatieve uitspraken over de gerealiseerde baten, maar besteedde vooral aandacht aan de percepties van de kosten en baten onder de GBA-participanten.

6.4 Kostenverrekening

Bij de start van het GBA-project werd er vanuit gegaan dat er geen kostenverrekening nodig zou zijn, omdat elke participant per saldo meer baten dan kosten zou realiseren. Al snel werd dit principe losgelaten en ontstonden hierover discussies tussen de GBA-partners waardoor het project vertraging opliep. Het departement maakte begin 1988 een schatting van de verwachte besparingen van de GBA en wilde op basis daarvan bijdragen toerekenen aan de GBA-partners. Het voorstel was dat het Rijk tweederde deel van het exploitatietekort voor zijn rekening zou nemen en de gemeenten éénderde deel. Deze berekeningen werden echter niet onderschreven door onder meer de rijksafnemers. Daarom werd besloten dat een commissie van externe deskundigen, de commissie-Pelger, het exploitatievoorstel zou evalueren en daarover zou adviseren. De commissie meende dat de benadering van de besparingen niet geheel juist was en dat de verhouding 2:1 tussen de besparingen van het Rijk en de gemeenten niet reëel was. Zij vond verder dat geen enkele besparingsverhouding gehanteerd mocht worden als verdeelsleutel voor de kosten, omdat een duidelijke relatie tussen kosten en besparingen ontbrak. De kosten zouden in hoofdlijnen aan de kostenveroorzakers toegerekend moeten worden. Verder merkte de commissie op dat de berekeningen gevoelig waren voor schommelingen in de berichtenvolumes. De commissie-Pelger maakte een berekening van de besparingen in het postkamertraject. De gemeenten zouden dan in totaal circa f 38 miljoen besparen en het Rijk f 16,3 miljoen. Volgens deze berekening was de besparingsverhouding omgekeerd aan de berekening van het ministerie. Ondanks de afwijzende conclusies van de commissie-Pelger legde de minister de Tweede Kamer in augustus 1988 een kostenverrekeningsmodel voor dat uitging van de door het ministerie berekende besparingsverhouding.

Dit kostenverrekenings- of financieringsmodel is verankerd in de Wet GBA en is in oktober 1994 van kracht geworden. Toen werd echter al nagedacht over veranderingen in het model. In juli 1995 deed een extern adviesbureau dat het financieringsmodel had geëvalueerd de aanbeveling om de bepalingen over de kostenverrekening uit de wet te halen en via lagere regelgeving een nieuw model te introduceren.

Deze aanbeveling is overgenomen in een voorstel tot wijziging van de Wet GBA, dat parallel aan de Instellingswet voor de Beheersorganisatie GBA is ontwikkeld. Belangrijkste uitgangspunt hiervan is dat de veroorzaker van berichtenverkeer daarvoor een tarief per bericht zou gaan betalen. Dit model lijkt op het door de commissie-Pelger bepleite model.

Apart aandachtspunt bij de kostenverrekening vormen de aanpassingen in de GBA-systemen als gevolg van wijzigingen in het Logisch Ontwerp GBA. Deze kostenverrekening is per (pakket van) wijziging(en) onderwerp van discussie en compromisvorming tussen de GBA-deelnemers, omdat de kosten en baten van systeemwijzigingen vaak onevenwichtig verdeeld zijn over de participanten. Door de verscheidenheid aan leveranciers en platformen verschillen de kosten van systeemaanpassingen bovendien aanzienlijk per deelnemer.

6.5 Informatievoorziening

Bij het Projectbureau GBA zijn diverse notities aangetroffen aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken over de kosten van de GBA. Er was echter geen duidelijke periodieke voortgangsrapportage over de projectkosten. Over de informatievoorziening aan de bewindspersonen in de periode van 1984 tot en met 1987 kon geen documentatie worden opgeleverd. Periodieke voortgangsnotities werden in die periode niet opgesteld.

In de periode van 1988 tot 1990 was de intensiteit van de berichtgeving aan de bewindspersonen relatief groot, omdat in die tijd aanvullende middelen voor de financiering van de (invoering van de) GBA moesten worden verkregen in de ministerraad en in de Tweede Kamer.

De aan de Staten-Generaal verstrekte informatie over de kosten van de GBA was bij de start van de GBA zeer summier. Slechts naar aanleiding van uitdrukkelijke vragen vanuit de Tweede Kamer werden begin 1985 bedragen van f 48,2 miljoen voor het Rijk en f 62,5 miljoen voor de gemeenten genoemd. De problematiek van de kosten, baten en kostenverrekening is daarna herhaaldelijk in de voortgangsrapportages aan de orde gesteld, maar in het algemeen werd niet meer dan summiere informatie over deze aspecten verstrekt.

7 ORGANISATIE EN BEHEER

7.1 Projectorganisatie en -beheersing

Bij de beoordeling van de projectorganisatie en -beheersing hanteerde de Rekenkamer de volgende uitgangspunten:

- de projectorganisatie dient helder gestructureerd te zijn met een formele vastlegging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- er moet een projectplan zijn met een vooraf vastgestelde fasering conform een vaste methodiek;
- de projectdocumentatie dient inzicht te geven in het verloop van en in de besluitvorming tijdens het project;
- door middel van contra-expertises moet de projectbeheersing worden geëvalueerd.

In 1984 werd een projectorganisatie in het leven geroepen in de vorm van het Projectbureau GBA. Een eerste organisatieschema was opgenomen in de projectopdracht van november 1984. Later werd het organisatieschema nader ingevuld en bijgesteld en werden deelprojecten opgezet. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren op hoofdlijnen vastgelegd.

De projectopdracht uit 1984 kan worden gezien als het eerste projectplan. Daarna zijn er nog enkele documenten verschenen in de definitie- en bouwfase die, althans ten dele, de functie van projectplan hadden. Voor de (bijstelling van de) projectplannen werd geen vaste systematiek gehanteerd.

Over de projectorganisatie en aanpak van de projectleiding vóór 1990 is slechts summiere documentatie aangetroffen. Vanaf 1990 zijn de projectorganisatie en interne overlegstructuur gedocumenteerd.

Het instrument contra-expertise is voor de GBA uitsluitend, maar dan wel tot tweemaal toe, ingezet bij de overgang van de ontwikkelings- naar de invoeringsfase. De contra-expertises waren niet onverdeeld positief over de projectorganisatie. In de eerste contra-expertise van de commissie-Toppen uit 1988 werd opgemerkt dat de risico's teveel zouden zijn opgestapeld en onbeheersbaar zouden zijn. Verder zouden resultaten en daaraan gerelateerde middelen onvoldoende zijn vastgelegd. De contra-expertise van Berenschot uit 1989 wees op onduidelijkheden in de verantwoordelijkverdeling, vooral in relatie tot de gemeenten en afnemers.

In het rapport van Frissen en Tas stond dat de projectorganisatie voornamelijk via plannings- en voortgangsbewaking werd aangestuurd, terwijl kosten/batenverhoudingen steeds onderbelicht bleven. De projectorganisatie zou in de loop der tijd taken zijn gaan uitvoeren die niet aan haar waren toebedeeld, zoals de begeleiding van de invoering van de GBA, maar ook taken op het gebied van opleidingen, contacten met leveranciers en kwaliteitszorg. Beslissingen over de ontwikkeling van de GBA werden niet altijd op een gestructureerde wijze, met een afweging van voor- en nadelen, genomen.

7.2 Planning en budgettering

De Rekenkamer besteedde aandacht aan het instrumentarium dat het ministerie heeft gehanteerd voor de plannings- en voortgangsbewaking en voor de budgettering en kostenbewaking ten aanzien van het rijks-aandeel in de GBA-kosten.

Zij hanteerde daarbij de volgende normen:

- volgens een vaste systematiek moeten plannings- en budgetten voor de projecten als geheel worden opgesteld met een specificatie naar periode, projectfase en organisatorische eenheid;
- plannings- en budgetten moeten een overzicht geven van de te besteden tijd en van begin- en einddata van projectactiviteiten;
- de gerealiseerde tijdsbesteding, doorlooptijden en kosten moeten worden geregistreerd volgens dezelfde specificaties als de plannings- en budgetten;
- met een vaste regelmaat dient de realisatie geconfronteerd te worden met de plannings- en de budgetten.

Aan instrumenten voor de planning en voortgangsbewaking is in de verschillende fasen van het GBA-project aandacht besteed. De vorm en specificatie van plannings- en voortgangsrapportages varieerden in de tijd. Een planning van de capaciteit, in termen van te besteden tijd, is gedurende het project niet systematisch toegepast. Voortgangsinformatie over de werkelijk bestede tijd per onderdeel van het project is nauwelijks aangetroffen. Het instrumentarium was niet zodanig opgezet dat eenvoudig een beeld kon worden gevormd van de algehele voortgang van het project in relatie tot de planning. De voortgangsrapportages besteedden vaak wel aandacht aan de inhoudelijke stand van zaken en voortgang.

De Rekenkamer onderzocht de voornaamste planningswijzigingen en vertragingen tijdens het project. De voornemens voor de invoering (wel of niet gefaseerd) zijn een aantal malen fundamenteel gewijzigd. Ook de planning van het wetgevingstraject werd verstoord door wisselende inzichten over het gewenste moment van inwerkingtreding van de Wet GBA (voor of na invoering bij de gemeenten). Deze koerswijzigingen hebben de voortgang van het project nadelig beïnvloed.

De begroting en budgettering voor het GBA-project vonden hoofdzakelijk plaats bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding op het departement. Ook de begrotingsbewaking gebeurde aan de hand van de budgetten per begrotingsjaar. Een systematische meerjarige budgettering van alle projectuitgaven tot en met de afwikkeling van de laatste fasen van het project is niet aangetroffen.

8 GBA-STRUCTUUR IN RELATIE TOT ALTERNATIEVEN

8.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de structuur van de GBA beantwoordt aan de doelstellingen ervan, vergeleek de Rekenkamer deze structuur met alternatieven. Zij hanteerde daarbij de volgende uitgangspunten:

- andere structuren en hun kosten en baten moeten expliciet zijn afgewogen en getoetst aan de GBA-doelstellingen;
- uit de alternatievenafweging moet blijken dat de gekozen structuur het best beantwoordt aan de GBA-doelstellingen;
- de structuur van de GBA moet zijn vergeleken met en afgestemd op de structuur van andere belangrijke persoonsregistraties in Nederland;
- de Nederlandse structuur moet vergeleken zijn met buitenlandse bevolkingsadministraties en eventuele afwijkingen moeten verklaard en gemotiveerd zijn vanuit de GBA-doelstellingen.

8.2 Structuurafweging en -keuze

Op het moment van indiening (november 1984) en besluitvorming over de GBA-voorstellen (maart 1985) waren nauwelijks alternatieven aan de orde. De historie van de totstandkoming van de GBA-voorstellen was hiervoor de belangrijkste verklaring. Een eerder wetsvoorstel voor een centrale personenadministratie, de CPA, werd niet doorgezet, wat een kapitaalvernietiging van circa f 30 miljoen aan voorbereidingskosten betekende. Omdat de CPA als het meest voor de hand liggende alternatief al was afgewezen, heeft een grondige afweging van alle voor- en nadelen van de verschillende alternatieven ten aanzien van de doelmatigheid, de privacybescherming, de beveiliging en de kosten en baten niet meer plaatsgevonden. Hoewel de bezwaren tegen de CPA zich vooral toespitsten op privacy-overwegingen, vreesden de gemeenten ook voor aantasting van hun autonomie. In documenten van de VNG werd in 1985 gesproken van «departementale pottekijkerij».

8.3 Persoonsregistraties in Nederland

In Nederland bestaan in de openbare sector vele grootschalige persoonsinformatiesystemen, die onder de werking van het persoonsinformatiebeleid vallen. De Rekenkamer vergeleek de opzet van enkele systemen met de GBA-structuur.

- De Belastingdienst heeft een centraal landelijk bestand ontwikkeld, Beheer van Relaties, waarin bijna alle Nederlanders voorkomen met hun sofi-nummer.
- De Gemeenschappelijke Verwijs Index is het verwijssysteem voor de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheidssector. In deze sector wordt momenteel gewerkt aan een nieuw centraal faciliterend instituut (RINIS).
- Het Centraal Register Vreemdelingen van Justitie registreert in een centraal bestand gegevens over de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen en communiceert met de regionale Vreemdelingen Administratie Systemen.
- De Rijksdienst voor het Wegverkeer beheert het Centraal Register Rijbewijzen en het Kentekenregister, waardoor zij beschikt over centrale registraties met gegevens over miljoenen personen (en voertuigen).
- Het ontwerp voor de wettelijke regeling van de orgaandonatie voorziet in een centrale registratie van wilsverklaringen in een donor-register, met persoonsgegevens van vrijwel alle volwassen Nederlanders.

In tegenstelling tot de GBA is bij deze systemen veelal gekozen voor een centrale systeemstructuur of is getracht met (verwijs)-indices de bezwaren

van een gedistribueerde vastlegging van persoonsgegevens te verminderen of op te heffen.

8.4 Bevolkingsadministraties in het buitenland

De Rekenkamer onderzocht hoe bevolkingsadministraties in het buitenland zijn vormgegeven. Binnenlandse Zaken had nauwelijks informatie over buitenlandse bevolkingsadministraties. Bij de keuze voor het GBA-stelsel en bij de verdere uitwerking hiervan heeft geen vergelijking met de situatie in het buitenland plaatsgevonden.

De belangrijkste kenmerken van de buitenlandse bevolkingsadministraties staan in de hiernavolgende tabel. Ter vergelijking is ook de Nederlandse situatie in de tabel opgenomen.

Tabel 1 Bevolkingsadministraties in het buitenland

Land	Bevolkingsadministratie	Geautomatiseerd	Invoer (*)	Opslag (*)	Verstrekking (*)	Identiteitsnummer	Data-comm.	Encryptie
Nederland	Ja	Ja	D	D	D	Ja	Ja	Ten dele
België	Ja	Ja	D	C	C/D	Ja	Ja	Nee
Denemarken	Ja	Ja	D	C	C/D	Ja	Ja	Nee
Duitsland	Nee							
Engeland/VK	Nee							
Frankrijk	Nee							
Griekenland	Nee							
Ierland	Nee							
Italië	Ja	Nee	D	D	D	Ja	Nee	Geen antwoord
Luxemburg	Ja	Ja	C	C	C	Ja	Nee	Nee
Noorwegen	Ja	Ja	C/D	C/D	C	Ja	Ja	Nee
Portugal	Ja	Nee	D	D	D	Nee	Nee	Nee
Spanje	Nee							
Zweden	Ja	Ja	D	C/D	C/D	Ja	Ja	Nee
Canada/Ontario	Nee							
VS	Nee							

(*) C = Centraal D = Decentraal

Voor meer informatie hierover zie bijlage 2.

Van de 15 in het onderzoek betrokken landen kenden er slechts vijf een geautomatiseerde bevolkingsadministratie met een landelijke opzet. Zonder uitzondering maakte in deze landen een centraal bestand of referentieregister voor persoonsgegevens deel uit van het systeem van bevolkingsadministratie. De primaire vastlegging (invoer) vond echter doorgaans dichtbij de burger plaats op gemeentelijk niveau. Een geautomatiseerde bevolkingsadministratie met een vergelijkbare structuur als de GBA werd niet aangetroffen.

Twee landen hadden een «papieren» bevolkingsadministratie die op lokaal niveau met de hand werd bijgehouden. De andere landen kenden geen (landelijke) bevolkingsadministratie. In deze landen bestond meestal wel een burgerlijke stand, waarbij onder meer geboorten, huwelijken en sterfgevallen in akten werden vastgelegd. Engeland en de Verenigde Staten bleken een systeem van volkstellingen om de tien jaar te kennen. In deze landen werd overigens wel een vorm van (centrale) vastlegging van persoonsgegevens toegepast voor een belangrijk deel van de bevolking in de vorm van National Health-, respectievelijk Social Security-registraties. Daarbij zijn ook (unieke) identificatienummers in gebruik.

8.5 Vergelijking van de GBA met alternatieven

8.5.1 Algemeen

Gerelateerd aan haar doelstellingen, het bevorderen van de doelmatigheid en privacybescherming, kent de GBA-structuur een aantal verschillen ten opzichte van alternatieve structuren. Een alternatieve structuur zou kunnen bestaan uit een centraal (landelijk) bestand met persoonsinformatie of uit een overkoepelende centrale verwijsindex voor de lokale bevolkingsadministraties. In het persoonsinformatiebeleid is de ontwikkeling van verwijsindices op sectoraal niveau voorzien. Deze gedachte werd niet doorgetrokken naar de bevolkingsadministratie, zodat de GBA een logische tegenhanger van deze verwijsindices ontbeert. Het kabinet ziet centrale verwijsbestanden inmiddels als aanvullende voorzieningen die noodzakelijk kunnen zijn bij enkelvoudige opslag en multifunctioneel gebruik van gegevens. Een centrale verwijsindex zou een gidsfunctie moeten hebben en niet moeten uitgroeien tot een centraal bestand. De GBA wordt gezien als authentieke bron voor algemene persoonsgegevens, maar ook als een beperkte verwijsindex voor de openbare sector, omdat ze informatie bevat over informatiesystemen en -bestanden die GBA-gegevens afnemen.

Hierna zijn de verschillen tussen de GBA en alternatieven naar een aantal gezichtspunten ingedeeld en beschreven.

8.5.2 Functionaliteit

De opzet van het GBA-stelsel voorziet in een uniforme kernfunctionaliteit en een gestandaardiseerd gegevenspakket voor bevolkingsadministratiesystemen. Ook een eenduidige structuur voor het berichtenverkeer hoort daarbij. De decentrale structuur en gedistribueerde opslag van de GBA hebben echter nadelige consequenties voor de functionaliteit, die niet voorkomen in stelsels met een centrale structuur:

- personen waarvan geen plaats van registratie bekend is, kunnen alleen door een ad hoc-vraag aan alle gemeenten worden gevonden. Dit probleem werd zo belangrijk geacht dat men bij de invoering van de GBA een Verwijs- en Identificatie Bestand wilde opzetten (kosten f 30 miljoen). Later werd besloten hiervoor het bestand van de Belastingdienst te gebruiken;
- voor personen die naar het buitenland zijn vertrokken moet een apart registratiesysteem (Vestigingsregister) worden bijgehouden. Bij eventuele terugkeer in Nederland worden vanuit dit register de persoonsgegevens gezonden naar de nieuwe gemeente van inschrijving, zodat de GBA consistent kan blijven (kosten f 3,7 miljoen);
- de puur gedistribueerde gegevensopslag noodzaakt tot ingewikkelde «verwijsketenfunctionaliteit». Aan de hand van de verwijsinformatie zou een persoon door opvragingen bij de gemeenten terug te vinden moeten zijn in de actuele gemeente van inschrijving of het Vestigingsregister;
- omdat persoonsgegevens niet snel en interactief zijn op te vragen moeten veel afnemers zelf persoonsgegevens vastleggen. Het opvragen van gegevens via het elektronisch berichtenverkeer kost minimaal twee dagen;
- het individugerichte karakter van de GBA en het ontbreken van de mogelijkheid tot samengestelde vragen, leiden er toe dat informatie over gerelateerde personen alleen volgtijdelijk kan worden opgevraagd. Dit kost telkens circa twee dagen. Een pensioenfonds dat de kring van nabestaanden van een overledene wil inventariseren via de GBA, is daardoor relatief veel tijd kwijt;
- gemeenten moeten op gelijke wijze kunnen inspelen op vragen en informatiebehoeften van buitengemeentelijke afnemers en derden. Dit

betekent dat elk gemeentelijk systeem ingewikkelde functies moet omvatten voor afnemersautorisaties en berichtenafhandeling;

- fraudebestrijding door koppeling van de GBA met andere bestanden is lastig, omdat daarbij vaak een groot aantal gemeentelijke bestanden betrokken zou zijn.

8.5.3 Beveiliging en privacy

De decentrale structuur van de GBA impliceert een aantal belangrijke verschillen met centrale structuren op het gebied van de beveiliging en privacybewaking. Zo geeft de gedistribueerde vastlegging van gegevens risicospreiding, omdat inbreuk op één van de GBA-bestanden geen directe invloed heeft op andere. De schade zou daardoor beperkt kunnen blijven. Daarentegen is het moeilijker te waarborgen dat op honderden lokaties toereikende maatregelen zijn getroffen. Ook het kennisniveau over beveiligingsmaatregelen kan uiteenlopen.

De spreiding van persoonsgegevens kan een effectieve en efficiënte beveiliging en privacybescherming bemoeilijken. Zo is in de GBA-structuur noodzakelijk dat gemeenten afzonderlijk maatregelen nemen om gegevensverstrekkingen te protocolleren. Dat houdt in dat met een bewaartermijn van één jaar wordt bijgehouden welke gegevens aan wie zijn verstrekt.

Ook is het in een decentrale opzet nodig dat alle gemeenten zelf continuïteitsmaatregelen, zoals back-up- en uitwijkvoorzieningen, treffen. Het toezicht op de beveiliging en privacybescherming is door de spreidingsgraad navenant moeilijk te realiseren en kostbaar.

In het GBA-stelsel speelt ook een rol dat berichtenverkeer plaatsvindt via het netwerk. Lacunes in de systeembeveiliging kunnen dus via het berichtenverkeer consequenties hebben voor andere aangeslotenen. Als bijvoorbeeld een gemeente de integriteit van de persoonslijsten in het GBA-bestand onvoldoende waarborgt, kan onjuiste informatie over deze personen worden verstrekt aan derden. De beveiligingsproblematiek is dus slechts in uitzonderingsgevallen van lokale betekenis. Problemen in de lokale beveiliging zijn een potentieel risico voor andere aangeslotenen en daarmee voor het stelsel.

8.5.4 Ontwikkeling en invoering

De keuze voor de GBA-structuur had complicerende gevolgen tijdens de ontwikkelings- en invoeringsfase, die niet zouden zijn voorgekomen in een meer centrale structuur. Zo was er de noodzaak van het ontwikkelen van aanvullende functionaliteit, zoals het Vestigingsregister en verwijsketens.

Inherent aan de GBA was de vrije keuze van gemeenten en afnemers voor GBA-systemen en leveranciers daarvan. De kwaliteit en ontwikkelingsduur van de systemen van enkele leveranciers lieten echter te wensen over. Ook kwam het voor dat aanbieders failliet gingen of een samenwerkingsverband aangingen. Hoewel het Projectbureau GBA formeel geen relatie met de leveranciers had, is in de ontwikkelings- en invoeringsfase noodgedwongen veel tijd en aandacht besteed aan de leveranciersbegeleiding. Ook de procedures voor schouwing en toetsing moesten inspelen op de diversiteit aan leveranciers en platforms. De ontwikkeling en invoering van de GBA zijn hierdoor vertraagd en relatief duur geworden.

Andere complicaties van de gekozen structuur hielden verband met de conversie naar het GBA-systeem en de initiële plaatsing van zogenoemde afnemersindicaties. Dit vergde ingewikkelde afstemmingsoperaties met de op het netwerk aangesloten afnemers om bij de desbetreffende personen indicaties te laten opnemen dat een afnemer informatie wenste te ontvangen bij mutaties in de persoonslijsten. Deze «vulberichten» werden vanwege de massaliteit niet via het GBA-netwerk afgehandeld,

maar via alternatieve media, zoals diskettes en tapes, uitgewisseld. Bij deze operatie speelde bovendien het probleem dat de zuiver gedecentraliseerde structuur het voor afnemers onmogelijk maakte om indicaties te plaatsen, als de actuele gemeente van inschrijving niet bekend was.

Omdat de GBA geheel afhankelijk is van de kwaliteit en consistentie van de decentrale bestanden, moest in de invoeringsfase veel zorg worden besteed aan de bewaking daarvan. In de praktijk bleek dat de kwaliteit van de gegevens(conversie) te wensen overliet. Het Projectbureau heeft hieraan veel extra tijd en geld besteed door bijvoorbeeld kwaliteitssteekproeven. Het bureau begaf zich hiermee op het terrein van de gemeentelijke verantwoordelijkheid (zie paragraaf 4.3).

8.5.5 Exploitatie en beheer

Ook tijdens de exploitatie en het beheer leidde de GBA-structuur tot complicaties en extra inspanning en kosten, die bij een meer centrale structuur niet zouden voorkomen. Voor een deel vloeit dit voort uit de ingewikkelde functionaliteit van de zuiver gedecentraliseerde structuur en het gegeven dat elke voorziening en beheersmaatregel niet één, maar honderden keren moet worden getroffen. Meervoudige implementaties verhogen uiteraard het risico dat daarbij een fout wordt gemaakt. De schouwing en toetsing kost door de veelheid van systemen een grotere inspanning. De decentrale structuur brengt ook complicaties mee bij de toewijzing en het beheer van administratienummers en maakt de financiering en kostenverrekening extra complex. Het werken met verschillende leveranciers en automatiseringsplatformen vormt ook hier een extra knelpunt.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Doelmatigheid GBA-stelsel en -project

De Rekenkamer concludeerde dat de introductie van de GBA bij de gemeenten met succes is voltooid. Zij stelde vast dat de beoogde doelstellingen in belangrijke mate zijn bereikt, maar dat de GBA weinig efficiënt tot stand is gekomen. De Rekenkamer plaatste de volgende kanttekeningen.

Het GBA-stelsel paste binnen het geldende persoonsinformatiebeleid, maar dit beleid is als geheel sinds 1989 niet meer geactualiseerd. Weinig doelmatig was verder de keuze voor twee afzonderlijke systemen voor persoonsnummers.

De Wet GBA biedt een toereikend kader voor het GBA-stelsel, maar de beperkte transparantie van de regeling van de privacybescherming doet de behoefte aan voorlichting van de burger toenemen. Een ander probleem is dat de wettelijke basis voor dergelijke grootschalige nieuwe systemen pas achteraf tot stand komt.

Het logisch ontwerp en het gegevenspakket vormden een goede basis voor de ontwikkeling van de gemeentelijke GBA-systemen. Deze ontwikkeling werd echter geremd doordat tijdens het project een aantal uitgangspunten voor het gegevenspakket werden herzien.

Het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te dragen, vertoont lacunes. Zo bleek dat de reikwijdte van het instrumentarium voor de schouwing en toetsing slechts beperkt inzicht in het functioneren van de GBA-systemen kon geven. De steekproef in de fase van toetreding van de gemeenten bood onvoldoende waarborgen voor de gegevenskwaliteit van de GBA-bestanden.

De risico-analyse voor de beveiliging van de GBA was vrij eenzijdig gericht, waardoor geen evenwichtige analyse voor het stelsel als geheel plaatsvond. Omdat beveiligingsrisico's uitstijgen boven het niveau van de afzonderlijke componenten en participanten is dit een fundamentele tekortkoming. De beveiligingseisen en -richtlijnen voor gemeenten en afnemers bleken te globaal en niet toegesneden op de specifieke GBA-risico's. Ook zag het ministerie af van instrumenten om systematisch inzicht te verwerven in de beveiligingssituatie bij gemeenten en afnemers. Deze instrumenten heeft de minister echter nodig om de eindverantwoordelijkheid voor de beveiliging van het GBA-stelsel te kunnen dragen.

De kosten van de GBA voor het Rijk beliepen uiteindelijk het twee- à drievoudige van de oorspronkelijke raming van f 48,2 miljoen. De kosten van de gemeenten en afnemers, en de baten van de GBA zijn niet meer te achterhalen omdat met gemeenten en afnemers geen afspraken over de registratie daarvan zijn gemaakt. De aan de bewindspersonen en het parlement verstrekte informatie over de kosten was te summier en gebrekkig onderbouwd.

Het ontbreken van een reëel inzicht in de kosten en baten is extra bezwaarlijk, omdat besloten is tot kostenverrekening, waarvoor een dergelijk inzicht onmisbaar is. De structuur van de kostenverrekening die uiteindelijk tot stand is gekomen, is vooral een bestuurlijk compromis en niet een bedrijfseconomisch gefundeerde allocatie van kosten en baten.

Het GBA-project heeft voldaan aan essentiële voorwaarden voor projectorganisatie en -beheersing, maar op onderdelen zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is het jammer dat de op zich zinvolle toepassing van het instrument contra-expertise beperkt is gebleven tot de start van

de invoeringsfase en dat dit instrument niet is benut in andere GBA-fasen. Ook planning en budgettering vertoonden tekortkomingen.

9.2 Doelmatigheid GBA in relatie tot alternatieven

De voor- en nadelen van het GBA-stelsel ten opzichte van andere stelsels zijn niet expliciet afgewogen op het moment dat voor de GBA-structuur werd gekozen. Dit is echter verklaarbaar en begrijpelijk, omdat het voornaamste alternatief, een centrale personenadministratie, toen al was afgewezen en politiek niet meer haalbaar was.

Het binnenlandse vergelijkende onderzoek wees uit dat diverse belangrijke persoonsinformatiesystemen afweken van de GBA-structuur. Veelal was voor een centrale systeemstructuur gekozen of is getracht met (verwijs)indices de bezwaren van een gedistribueerde vastlegging van persoonsgegevens te verminderen of op te heffen. De structuren van deze informatiesystemen bleken geen harmonisch geheel te vormen, wat de doelmatigheid niet ten goede komt.

In de onderzochte andere landen komen geen bevolkingsadministraties voor met een vergelijkbare structuur als de GBA. In alle gevallen omvatte de bevolkingsadministratie een centraal (verwijs)bestand.

Uit de vergelijking met alternatieve structuren kwam naar voren dat de GBA relatief complex en minder efficiënt is. Zwakke punten zijn onder meer ondoelmatige zoekprocessen, trage beantwoording van (spoedeisende) ad hoc vragen en hoge kosten.

De GBA heeft overigens wel bereikt dat de kernfuncties van de bevolkingsadministratiesystemen zijn geüniformeerd en dat het gegevenspakket is gestandaardiseerd. Verder is er een eenduidige structuur voor het berichtenverkeer tot stand gebracht. Deze elementen hadden echter ook in een meer centrale opzet bereikt kunnen worden.

Voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft de GBA een zekere risicospreiding bereikt door de decentrale opslag van gegevens. De GBA-structuur heeft echter ook belangrijke nadelen voor de beheersing van de beveiligingsrisico's die een bedreiging vormen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

9.3 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de minister van Binnenlandse Zaken aan om het persoonsinformatiebeleid te actualiseren. Ook acht zij het gewenst dat het ministerie een onafhankelijk systeem voor toetsing van de gegevenskwaliteit opzet en instrumenten ontwikkelt om op systematische wijze inzicht te verkrijgen in de beveiligingssituatie bij gemeenten en afnemers. Daarnaast verdient het aanbeveling om de beveiligingseisen en -richtlijnen voor gemeenten en afnemers te verduidelijken en nader te specificeren en om het instrumentarium voor schouwing en toetsing te verruimen.

Alvorens nieuwe regelingen voor verrekening of compensatie van GBA-kosten te treffen, moet bovendien een gedegen onderzoek naar de actuele kosten plaatsvinden en moeten afspraken gemaakt worden over kostenregistratie.

Uit de ervaringen met de GBA kan lering worden getrokken voor toekomstige grote (informatiserings-)projecten. Zo is een regeringsstandpunt gewenst over de omstandigheid dat de wettelijke basis voor grootschalige nieuwe stelsels dikwijls pas achteraf tot stand komt. Voorts moet per belangrijke fase van een groot project een contra-expertise worden toegepast. Voor de kostenbewaking is het verder nodig een

voortschrijdend inzicht te creëren in de gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven van begin tot eind van het project.

Op basis van de vergelijking van de GBA-structuur met andere structuren beveelt de Rekenkamer aan om binnen de GBA-structuur een aanvullende centrale verwijsindex te introduceren. In combinatie hiermee zou het ministerie een centrale toepassing kunnen creëren voor het bijhouden van afnemersindicaties en -autorisaties en voor de aansturing van het berichtenverkeer met de buitengemeentelijke afnemers, om zodoende de GBA-systemen van de gemeenten te ontlasten. Ook verdient het aanbeveling de snelheid van de berichtenuitwisseling te vergroten, waarbij eventueel een indeling in meer of minder spoedeisende berichten denkbaar is. Langs deze weg kunnen verder verbeteringen in de (structuur van) de bevolkingsadministratie worden bereikt, die de positieve elementen van de GBA kunnen versterken en de bezwaren kunnen verminderen of wegnemen.

10 REACTIE STAATSSECRETARIS EN NAWOORD REKENKAMER

10.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken plaatste kanttekeningen bij de conclusie dat de wijze van totstandkoming van de GBA weinig efficiënt is geweest. Hij zal wel de aanbevelingen over toepassing van contra-expertises en inzichtelijkheid van gebudgetteerde en gerealiseerde uitgaven ter harte nemen. Hij vond verder actualisering van het persoons-informatiebeleid pas zinvol als de gevolgen van de nieuwe Wet Bescherming Persoonsgegevens duidelijk zijn. Die worden momenteel onderzocht op het departement.

Gelet op de verantwoordelijkheid van ministers voor de eigen informatievoorziening lijkt het de staatssecretaris niet nodig dat de regering een algemeen standpunt inneemt over de totstandkoming van een wettelijke basis voor grootschalige nieuwe informatiesystemen.

In reactie op de conclusie van de Rekenkamer dat het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te kunnen dragen lacunes vertoont, verwees de staatssecretaris naar de verantwoordelijkheidsverdeling zoals vastgelegd in de wet- en regelgeving. De door de Rekenkamer gesignaleerde problemen bij de beveiliging en kwaliteit van de GBA-gegevens, zouden het directe gevolg zijn van deze verantwoordelijkheidsverdeling. Inmiddels zijn samen met de VNG enkele kwaliteitsbevorderende maatregelen ontwikkeld en al deels gerealiseerd. Ook wordt een voorstel uitgewerkt voor een periodieke audit van gemeentelijke systemen, die zich niet alleen richt op de kwaliteit van de processen, maar ook op de inhoudelijke kwaliteit van het decentrale informatiebeheer. Uitgangspunt is dat de gemeenten zelf de opdracht voor het uitvoeren van de audit moeten geven.

De hogere kosten van de GBA zijn, volgens de staatssecretaris, grotendeels veroorzaakt doordat de projectorganisatie, in tegenstelling tot de oorspronkelijke plannen, ook werd belast met de invoering. Ook zijn extra kosten gemaakt voor onder meer de contra-expertise van Berenschot. De staatssecretaris achtte het weinig zinvol om, na het onderzoek van Frissen en Tas, een aanvullend onderzoek te laten verrichten naar de actuele kosten en baten. Hij zal wel laten onderzoeken of het grotere aantal GBA-berichten dan oorspronkelijk geraamd, leidt tot hogere exploitatiekosten bij de gemeenten.

De staatssecretaris is ook bereid om een nader onderzoek te verrichten naar een centrale verwijzindex of een centraal register in de GBA. Dit onderzoek zal zich onder meer richten op de precieze behoefte van de GBA-gebruikers en op de financiële en politieke consequenties van een dergelijke centrale voorziening. Voorts zal de relatie tot aanverwante ontwikkelingen, zoals het initiatief in de sector van de sociale zekerheid, in de beschouwing worden betrokken.

De aanbeveling om in combinatie met een verwijzindex een centrale toepassing te introduceren voor de aansturing van het berichtenverkeer, zou volgens de staatssecretaris tot een doorkruising van de verantwoordelijkheidsverdeling leiden, omdat de bijhouding van de gegevensverstrekking dan op centraal niveau zou komen te liggen. Daarom vindt hij deze oplossing minder voor de hand liggen.

Een wezenlijke verhoging van de snelheid van het berichtenverkeer is volgens de staatssecretaris slechts mogelijk door toepassing van nieuwe technologieën en vereist ingrijpende en kostbare aanpassingen van de

GBA-systemen. De snelheid van het berichtenverkeer zou namelijk direct samenhangen met de decentrale opzet van de GBA en de beveiliging van het GBA-stelsel in deze structuur. Verhoging van de snelheid is slechts mogelijk door het aanscherpen van procedures.

10.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen over de toepassing van contra-expertises en de kostenbewaking. De opvatting van de staatssecretaris dat actualisering van het persoonsinformatiebeleid pas zinvol is als de gevolgen van de WBP duidelijk zijn, heeft volgens haar het bezwaar dat daardoor langere tijd een actueel beleidskader ontbreekt om de ontwikkelingen in de praktijk mede richting te geven. De WBP wordt namelijk pas eind 1998 verwacht. Bovendien zijn er naast de WBP meer ontwikkelingen die van invloed zijn op het persoonsinformatiebeleid.

De Rekenkamer vindt verder dat, ondanks de verantwoordelijkheid van de individuele ministers voor de eigen informatievoorziening ten dienste van de eenheid van het regeringsbeleid, een regeringsstandpunt over de wettelijke basis voor grootschalige nieuwe informatiesystemen gewenst is.

De Rekenkamer meent dat het voorstel voor het uitvoeren van periodieke audits bij de gemeenten een bijdrage kan leveren aan de bevordering van de kwaliteit en de beveiliging van de GBA-gegevens, maar zonder nadere afspraken over informatievoorziening aan de minister is niet gegarandeerd dat deze inzicht krijgt in de resultaten van de audits. Bovendien mag de opzet van de audit niet te vrijblijvend zijn, zodat gemeenten eenvoudig er van af zouden kunnen zien.

Dat in de wet- en regelgeving primaire verantwoordelijkheden op lokaal niveau zijn neergelegd, betekent in het geheel niet dat de minister moet berusten in een instrumentarium dat lacunes vertoont om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te dragen.

In reactie op de kanttekeningen bij de kostenoverschrijding, wijst de Rekenkamer erop dat ook in de oorspronkelijke ramingen de kosten van invoering waren geschat, zij het kennelijk vanuit te optimistische verwachtingen. Het bevreemdt haar dat de staatssecretaris een onderzoek naar de actuele kosten van exploitatie en onderhoud niet zinvol vindt, omdat het onderzoek van Frissen en Tas daar geen betrekking op had. Bovendien kondigt hij nu wel een onderzoek aan naar de relatie tussen het aantal GBA-berichten en de exploitatiekosten van de gemeenten. De Rekenkamer vindt dat de kosten grondig moeten zijn onderzocht voor er nieuwe afspraken over kostenverrekening worden gemaakt, mede om te voorkomen dat daarover telkens discussie ontstaat.

De Rekenkamer acht het bevredigend dat de staatssecretaris een onderzoek zal doen naar een centrale verwijsindex of een centraal register in de GBA. Het bezwaar van de staatssecretaris tegen een centrale toepassing voor de aansturing van het berichtenverkeer in combinatie met een verwijsindex, acht de Rekenkamer niet overtuigend. Het bijhouden van de gegevensverstrekking aan buitengemeentelijke afnemers door de gemeenten is namelijk een puur uitvoerende verantwoordelijkheid, die in de huidige systematiek noodgedwongen bij de gemeenten is neergelegd. De VNG heeft in het verleden reeds laten blijken dat zij deze bijhouding als een zware administratieve last voor de gemeenten beschouwt.

De Rekenkamer realiseert zich dat een aanmerkelijke versnelling van het berichtenverkeer ingrijpend is. Als verhoging van de snelheid door het

aanscherpen van procedures mogelijk is, zoals de staatssecretaris in zijn reactie aangeeft, moeten deze mogelijkheden zeker worden benut.

De eerder genoemde optie van een centrale verwijsindex, bij voorkeur in combinatie met een centrale toepassing voor de aansturing van het berichtenverkeer, kan eveneens een bijdrage leveren aan de bespoediging van het berichtenverkeer.

Bijlage 1

Lijst van afkortingen

A-nummer	Administratienummer
CPA	Centrale Personen Administratie
CPR	Centrale Person Register (Denemarken)
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie van persoonsgegevens
RINIS	Routerings Instituut (inter)Nationale Informatie Stroom
Sofi-nummer	Sociaal-fiscaal nummer
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WPR	Wet Persoonsregistraties

1 België

Het Rijksregister in België is een centraal bevolkingsregister, gebaseerd op de Rijksregisterwet uit 1983.

Deze wet legaliseerde in feite de sinds 1968 gegroeide situatie, waarbij 80% van de gemeenten was aangesloten op het Rijksregister. In tegenstelling tot Nederland waren de Belgische gemeenten juist voorstanders van een centraal register. Ondanks de verplichte medewerking aan het Rijksregister, zijn gemeenten vrij om zelf, bijvoorbeeld de invoer en opslag, te automatiseren. Indien zij de registratie aan het Rijksregister willen overlaten, kan dit ook. De vergoedingsregeling tussen Rijksregister en gemeenten is hierop afgestemd. De gemeenten kunnen zelf of door het Rijksregister aanvullende gegevens met betrekking tot hun inwoners laten vastleggen. Deze gegevens worden door het Rijksregister alleen aan de desbetreffende gemeente verstrekt.

Aan de totstandkoming van het Rijksregister lagen overeenkomstige principes van persoonsinformatiebeleid ten grondslag als in Nederland (uniek identificatienummer, informatieverzameling aan de bron en voorkomen van herhaalde inzameling). Het identificatienummer van 11 cijfers bevat informatie over geboortedatum en geslacht en heeft twee controlecijfers. In het register zijn geen afstammingsgegevens, maar wel de burgerlijke staat, beroep, gezinssamenstelling en nummers van paspoort, identiteitskaart en rijbewijs opgenomen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de gegevenskwaliteit en het Rijksregister voor het treffen van de nodige beveiligingsmaatregelen.

Het Rijksregister ontvangt vergoedingen voor geleverde informatiediensten, behalve van de ministeries. Het Rijksregister betaalt vergoedingen aan gemeenten, mits deze volgens voorschrift kwalitatief goede en actuele gegevens aanleveren. Het Rijksregister speelt onder meer een rol bij de verstrekking van identiteitskaarten, sociale zekerheidskaarten, de orgaanafstand (verklaringen van verzet), milities, statistiek en leerplicht.

Daarbij gaat het niet alleen om «opneming, memorisatie en mededeling van informatie over natuurlijke personen», maar ook om het fungeren als «transitcentrum».

De Rijksregisterwet kent eigen privacyregels en een eigen toezichtorgaan, de Raadgevende commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Degenen die een functie vervullen met betrekking tot het Rijksregister zijn gehouden aan een beroepsgeheim, tenzij informatieverstrekking krachtens wet- en regelgeving plaats dient te vinden. Een algemene privacywetgeving kwam in België overigens pas in 1993 tot stand.

Een eveneens interessant fenomeen in de Belgische situatie is de «Kruispuntbank». Dit instituut is bij wet geregeld in januari 1990 (Wet houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid). De Kruispuntbank beschikt over een «repertorium» van personen met daaraan gerelateerde informatie over sociale verzekeringen in de vorm van verwijzingen. De Nederlandse benadering van sectorale verwijsindices vertoont hiermee overeenkomsten. Op het terrein van de sociale zekerheid is dat bijvoorbeeld de GVI. Een Nederlandse pendant van de Kruispuntbank vormt het RINIS-initiatief (zie ook paragraaf 8.3).

2 Denemarken

De Deense situatie kenmerkt zich door een centrale opzet van de bevolkingsadministratie.

De minister van Binnenlandse Zaken draagt zorg voor een «Centrale Person Register» (CPR), waaraan de gemeenten medewerking verlenen. In beginsel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de (lokale) bevolkingsregisters. In juni 1968 kwam een Wet op de bevolkingsregistratie tot stand, waarin het CPR was geregeld met bijbehorende identificatienummers. Achterliggende reden was een koppeling met belastingsystemen. Het geautomatiseerd systeem, dat berust bij de Datacentralen, voorziet in een rechtstreekse koppeling met de lokale bevolkingsregisters. Door de rechtstreekse koppeling is het niet altijd nodig dat afnemers de gegevens uit het CPR ook in eigen bestanden vastleggen. Er kan zelfs een tijdelijk abonnement op spontane mutatieverstrekking worden genomen, bijvoorbeeld tijdens de afwikkeling van een incident door het Arbeidsongevallenbureau. Levering van gegevens via alternatieve media, zoals diskettes, is eveneens mogelijk.

Het CPR speelt een rol bij de verstrekking van persoonsbewijzen. De Deense Beschikking betreffende de bevolkingsregisters gaat ervan uit dat naam- en adresgegevens in beginsel vrij verstrekt kunnen worden, tenzij het gaat om beschermde gegevens. Om adresbescherming te verkrijgen moet een gemotiveerd verzoek worden ingediend. Bij inwilliging daarvan is de bescherming slechts één jaar geldig, waarna eventueel verlenging kan worden aangevraagd. Er is een Registerinspectie, geregeld in de Wet op de openbare/overheidsregisters. Vanuit deze wet zijn er registervoorschriften geformuleerd voor het CPR, die ongeveer jaarlijks worden geactualiseerd. Op uitdrukkelijk verzoek van het parlement zijn in de registervoorschriften eisen opgenomen ten aanzien van noodvernietiging in geval van oorlogs- of vergelijkbare omstandigheden. Voor de private sector bestaat in Denemarken een afzonderlijke privacy-wetgeving.

3 De Bondsrepubliek Duitsland

Op federaal niveau wordt in de Bondsrepubliek Duitsland geen bevolkingsadministratie gevoerd. De zestien deelstaten hebben specifieke wet- en regelgeving, terwijl de uitvoering in handen is van lokale autoriteiten, die eigen registratieprocedures hanteren. Daarbij is geleidelijk het gebruik van geautomatiseerde hulpmiddelen toegenomen. Voor een deel van het elektronisch berichtenverkeer wordt encryptie toegepast.

De opzet van de bevolkingsadministratie in de Bondsrepubliek Duitsland als geheel is niet te vergelijken met de Nederlandse bevolkingsadministratie, omdat een landelijk uniforme opzet, zoals in Nederland door middel van het Logisch Ontwerp GBA, ontbreekt. Een landelijk identificatienummer ontbreekt eveneens.

4 Het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales)

Sinds het begin van de negentiende eeuw bestaat er in Engeland en Wales een registratie van geboorten, huwelijken en sterfgevallen («key life or vital events»). Dit betreft echter niet gekoppelde vastleggingen van historische feiten en is te vergelijken met de Burgerlijke Stand in Nederland. De Registrar General for England and Wales houdt aantekening van deze registraties. Een bevolkingsadministratie bestaat in het Verenigd Koninkrijk niet.

Onder de Registrar General fungeert het Office of Population Censuses and Surveys (OPCS) dat onder meer het National Health Service Central Register beheert. Dit centrale bestand omvat essentiële persoons-

gegevens en een uniek persoonsnummer (NHS-number) voor een groot deel van de Britse bevolking.

Het Verenigd Koninkrijk heeft sinds 1801 om de tien jaar volkstellingen gehouden (behalve in 1941). De laatste volkstelling werd gehouden in 1991 en de eerstvolgende is gepland voor 2001.

5 Frankrijk

Blijkens informatie van het «Institut National de la Statistique et des Études Économiques» (INSEE) bestaat er al geruime tijd een vorm van bevolkingsadministratie in Frankrijk, gekenmerkt door een centrale opslag en decentrale in- en uitvoer van gegevens, respectievelijk informatie. De Franse bevolkingsadministratie is echter niet te vergelijken met de Nederlandse GBA en kan worden getypeerd als een geautomatiseerde burgerlijke stand. Identificatienummers en datacommunicatie worden toegepast, maar encryptie niet. Het identificatienummer (samengesteld uit geboortedatum, geslacht, geboorteplaats en nummer geboorteakte) wordt onder meer gebruikt bij de verzending van gegevens vanuit de regionale diensten van het INSEE naar de hoofdvestiging.

In 1978 kwam in Frankrijk een privacywet tot stand. Zoals in Nederland de Registratiekamer, is in Frankrijk de «Commission nationale de l'informatique et des libertés» ingesteld.

6 Griekenland

In Griekenland is er geen (geautomatiseerde) bevolkingsadministratie. In juni 1986 is een wet van kracht geworden die het mogelijk maakt om een geautomatiseerde bevolkingsadministratie, gebaseerd op unieke persoonsnummers op te zetten. De uitvoering van deze wet is echter nog niet ter hand genomen, omdat eerst een privacy-wet ter bescherming van persoonlijke gegevens moet worden aangenomen.

7 Ierland

Een (geautomatiseerde) bevolkingsadministratie ontbreekt in Ierland. Het General Register Office ontvangt kopieën van akten van geboorten, huwelijken en sterfgevallen op papier. Bij de samenstelling van nationale statistieken uit deze gegevens worden geautomatiseerde hulpmiddelen toegepast.

Er bestaan uitgewerkte plannen om de historische akten vanaf het midden van de vorige eeuw via optische media vast te leggen, voorzien van een index. Dit omvat circa 21 miljoen gebeurtenissen. Voor de wat langere termijn is een directe geautomatiseerde vastlegging van gebeurtenissen op het lokale niveau voorzien met een elektronische transmissie naar het General Register Office. Hiermee zijn ingrijpende veranderingen in de wetgeving en operationele procedures gemoeid.

Zelfs na realisatie van de automatiseringsvoornemens zal Ierland geen bevolkingsadministratie naar Nederlands model hebben, maar slechts een geautomatiseerde centrale vastlegging van gegevens uit de Burgerlijke Stand.

8 Italië

Italië kent slechts niet-geautomatiseerde vastleggingen op lokaal niveau. Er wordt wel gebruik gemaakt van unieke persoonsnummers. Uit de summier informatie die uit Italië is ontvangen is niet duidelijk op te maken of de lokale registraties volgens een landelijk geüniformeerd systeem worden bijgehouden.

9 Luxemburg

Luxemburg kent, evenals België, een centraal opgezette geautomatiseerde bevolkingsadministratie.

10 Portugal

Portugal heeft een niet-geautomatiseerde bevolkingsadministratie op lokaal niveau. Daarbij worden geen unieke persoonsnummers toegepast. Het is geen landelijk uniform systeem, zoals het persoonskaartenstelsel in Nederland vóór de invoering van de GBA.

11 Spanje

Er bestaat geen geautomatiseerde bevolkingsadministratie in Spanje. In een landelijk besluit/reglement is wel de bijhouding van een aantal essentiële persoonsgegevens van de bevolking geregeld (Padrón Municipal de Habitantes: PMH). Het gaat om lokale registraties die in de grotere van de ruim 8000 gemeenschappen geautomatiseerd zijn. Het gebruik van persoonsnummers is niet geregeld en gegevensuitwisseling vindt slechts sporadisch plaats. Vanwege de gebrekkige kwaliteit van de PMH wordt er om de vijf jaar een soort opschoningsoperatie gehouden om doublures en dergelijke te corrigeren.

12 Noorwegen

Evenals in andere Scandinavische landen het geval is, heeft Noorwegen een centrale geautomatiseerde persoonsregistratie.

Noorwegen heeft een lange traditie op het gebied van bevolkingsadministratie en volkstellingen. Vanaf 1735 werden kerkregisters op systematische basis gebruikt. In 1769 werd een eerste volkstelling gehouden. Eind 1946 werd een landelijk verplichte bevolkingsregistratie ingevoerd. Met de introductie van een nationaal identificatienummer in 1964 werd een nieuwe wettelijke basis geschapen en een «Data Inspectorate» opgericht. Het identificatienummer (officieel «geboortenummer») van 11 posities bevat informatie over geboortedatum en geslacht en twee controlegetallen, zoals ook in België het geval is. Het gebruik van het nummer is beperkt toegestaan. Voor statistische doeleinden is daarom een verticijferingsprocedure ontwikkeld, zodat een unieke identificatie in verschillende statistiekbestanden mogelijk blijft zonder het geboortenummer zelf te registreren.

Als kleinste administratieve eenheden zijn de gemeenten (in totaal 448 in 1991) aangewezen. De lokale belastingeenheden en op centraal niveau het Directoraat der Belastingen zijn bij de registratie betrokken. Op landelijk niveau is er een centraal bevolkingsregister en een «Central Office».

Tot voor kort werden op lokaal niveau hoofd- en naamkaarten (familie- en persoonskaarten) gehanteerd. Het centrale systeem werd dagelijks of wekelijks bijgewerkt. De lokale eenheden zijn geleidelijk overgeschakeld op een geautomatiseerd systeem dat «on-line» verbonden is met een nieuwe centrale data-base.

Tot het gegevenspakket in Noorwegen behoren ook de kerkelijke gezindte en familierelaties. Naam en adresgegevens zijn in beginsel vrij op te vragen, tenzij om geheimhouding is verzocht. De medewerkers van het centraal bevolkingsregister zijn gebonden aan een beroepsgeheim. Bevolkingsstatistieken worden direct ontleend aan het centrale register.

13 Zweden

Het systeem in Zweden kenmerkt zich door een centraal geautomatiseerd bevolkingsregister. Hiertoe werd medio jaren zeventig besloten uit privacy-overwegingen. Zweden was overigens één van de eerste landen in Europa met een specifieke privacy-wetgeving.

Evenals in Noorwegen spelen de lokale belastingeenheden een belangrijke rol bij de aanlevering van gegevens voor het centrale bevolkingsregister. Ook de Zweedse Staatskerk was betrokken bij de ontwikkeling van het systeem van bevolkingsadministratie in Zweden. Al in de 16e eeuw werden parochie-registers bijgehouden. De oudste bewaard gebleven registers dateren van de 17e eeuw. In 1686 werd de eerste landelijke richtlijn van kracht voor deze kerkelijke registers. Reeds in 1946 werden in Zweden persoonlijke identificatienummers ingevoerd. De automatisering (op centraal niveau) deed in de zestiger jaren zijn intrede, resulterend in de huidige nummersystematiek.

De persoonsnummers lijken veel op het Belgische en Noorse systeem. Alleen geboortedatum en geslacht zijn uit het nummer af te leiden. Er is slechts één controlegetal in het nummer opgenomen.

In juli 1991 werd de verantwoordelijkheid voor de bevolkingsregisters overgedragen van de parochies van de Zweedse kerk aan de belastingautoriteiten. In hetzelfde jaar werd een Bevolkingsregistratiewet en een Bevolkingsregisterwet van kracht. Verder kent Zweden een afzonderlijke Naamwet, een Computerwet en een Wet op de geheimhouding. De Naamwet maakt het onder meer mogelijk naast voor- en achternamen zogenoemde «middelnamen» te hanteren. Adreswijzigingen kunnen via postkantoren worden doorgegeven aan de bevolkingsregisters. Zweden kent traditioneel een grote mate van openbaarheid van bestuur. Overheidsregistraties zijn derhalve in veel gevallen openbaar toegankelijk. De Wet op de geheimhouding regelt de noodzakelijke uitzonderingen op dit beginsel, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een geheim adres. Evenals in andere Scandinavische landen zijn (terug)meldingsplichten geregeld voor instanties en personen die kennis hebben van relevante feitelijke afwijkingen van de bevolkingsregisters.

In 1991 werd ook een nieuw geautomatiseerd systeem in gebruik genomen. De automatisering is nu doorgedrongen tot het lokale niveau, hetgeen een enorme conversie-inspanning met zich meebracht.

Zweden kent 131 verschillende registers verdeeld over 39 «host-computers». Landelijk bestaat er een centraal referentieregister, waarin identificatienummer, naam en lokale belastingautoriteit zijn opgenomen. Tussen centraal referentieregister en lokale registers bestaan «on-line/real-time» koppelingen; een belangrijk deel van de mutatieverwerking vindt echter in dagelijkse of wekelijkse «batch-verwerking» plaats. Ook de informatieverstrekking aan afnemers, onder meer de Zweedse kerk, vindt meestal op weekbasis plaats.

14 Canada/Ontario

Op federaal niveau heeft de overheid in Canada slechts een rol bij de registratie van immigranten. De registratie van de autochtone bevolking is een taak van de tien «provincies», zoals Ontario.

Vanuit Ontario is informatie ontvangen over het daar toegepaste systeem. De Office of the Registrar General («branch»), gevestigd in Thunder Bay, is een onderdeel van het Ministry of Consumer and Commercial Relations en voert de in geheel Canada geldende Vital Statistics Act, de Marriage Act en de Change of Name Act uit. Op grond hiervan houdt de Registrar General een geautomatiseerde centrale

registratie bij van Burgelijke Stand gegevens, aangeleverd door de Division Registrars. Het gaat daarbij om «vitale gebeurtenissen» als geboorten, huwelijken, echtscheidingen, sterfgevallen, doodgeboorten, adopties, en naamsveranderingen. Vanuit deze centrale registraties, het Vital Statistics Information System, worden uittreksels verstrekt en statistieken samengesteld. Een en ander betekent dat er in Canada geen sprake is van een bevolkingsadministratie, waarbij voortdurend het actuele adres van de burgers wordt geregistreerd.

15 Verenigde Staten

In de Verenigde Staten bestaat geen bevolkingsadministratie. Om zicht te houden op de bevolkingsomvang en -samenstelling wordt eens in de tien jaar een volkstelling gehouden. De laatste was in 1990. Pas in 1992/1993 waren alle resultaten van deze volkstelling verwerkt en gepubliceerd. Van de uitkomsten van de volkstellingen is onder meer het aantal zetels van een staat in het federale Huis van Afgevaardigden in Washington afhankelijk. Ook de verdeling van een groot bedrag aan programma-uitgaven (circa \$ 116 miljard in 1991) wordt gerelateerd aan de resultaten van de census.

De eerstvolgende volkstelling zal plaatsvinden in 2000, waaraan een jarenlange voorbereiding vooraf gaat.

De methodiek van de census en met name de mogelijkheden van het gebruik van reeds aanwezige gegevensbestanden ten behoeve van de census, staat momenteel ter discussie.

In de Verenigde Staten bestaat overigens wel het «Social Security System» met bijbehorend identificatienummer dat een grootschalige, maar zeker niet volledige registratie oplevert van de bevolking van de Verenigde Staten.