



# BASISREGISTRATIES IN DE KNEL?

ONDERZOEK NAAR DE NOODZAAK VAN EEN  
KADERWET VOOR HET STELSEL VAN  
BASISREGISTRATIES

*IN OPDRACHT VAN:*

*MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES*

*DEN HAAG, MEI 2013*

*H.G.A. DE VRIES*

*1E BEGELEIDER: MR. DRS. M. HARSEN*

*2E BEGELEIDER: PROF. MR. DR. M.A. HELDEWEG*

*BEGELEIDER BZK: DRS. A. REINDERS*

*UNIVERSITEIT TWENTE*

*FACULTEIT MANAGEMENT EN BESTUUR*

*MASTER PUBLIC ADMINISTRATION, TRACK RECHT EN BESTUUR*

*IN OPDRACHT VAN:*

*MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES*

*DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR EN KONINKRIJKSRELATIES*

*DIRECTIE BURGERSCHAP EN INFORMATIEBELEID*

*MASTER THESIS*

*DEN HAAG, MEI 2013*

*H.G.A. DE VRIES*

*S0199087*

*BERKENHOF 8*

*7615 RD HARBRINKHOEK*

*HENRIKE.DEVRIES.HBH@GMAIL.COM*

*06 – 40 48 41 31*

*1E BEGELEIDER: MR. DRS. M. HARMSSEN*

*2E BEGELEIDER: PROF. MR. DR. M.A. HELDEWEG*

*BEGELEIDER BZK: DRS. A. REINDERS*

# SUMMARY

The system of authentic registrations plays an important role in the computerization of the government. An authentic registration is a registration officially appointed by the government, which contains data of high quality, and which has to be used by all public institutions in the performance of public duties without further examinations. The system of authentic registrations is introduced with the aim of making the public services faster and of a better quality for the citizens. The services of the government will be more efficient by means of a single data provision. Reusing of data reduces the administrative burden for citizens and companies and improves the enforcement by the government. In addition, data reusing leads to cost saving, because the government doesn't need to ask for information already known. Every authentic registration is guaranteed by a specific law. There is no statutory consistency for the system of authentic registrations as a whole.

In the meantime, the question arises whether a common legal basis for the system of authentic registrations will be necessary. The *Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB)* states in its plan for 2011 that in the current situation the authentic registrations function as independent entities, each with its own law, data collection and implementation process. Objective of the PSB is to "ensure that the authentic registrations will start to function in interdependence and will behave as a whole towards a consumer". The question is whether a *kaderwet* for the authentic registrations could provide a contribution to that objective. Commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom relations research is therefore conducted into the usefulness or the necessity of a *kaderwet* for the authentic registrations.

This report consists of a theoretical description of the phenomenon *kaderwetgeving*, in which particular attention has been paid to the *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*. This act shows many similarities to the objectives that a *kaderwet* must have for the system of authentic registrations. In addition, a general description of the system of authentic registrations is included and a comparison of the effects of the twelve requirements for authentic registrations. The problem areas are identified based on thirteen interviews and a questionnaire. Based on these problem areas is examined whether and to what extent these twelve requirements should be changed.

The results of the questionnaire show that respondents are generally more negative than positive about the functioning of the system of authentic registration. From this can be concluded that respondents have experienced problems, which have influenced their view on the functioning of the system of authentic registrations. The main problem that has been experienced is a lack of direction. This lack of direction is reflected in insufficient persistence and a lack of management (governance). An analysis of the interviews

has also revealed that this problem is important to many respondents. Other problem areas mentioned are: harmonization of concepts, mandatory use of system facilities, funding, issues regarding privacy and the allocation of responsibilities in linking databases, insufficient quality of data, the position of citizens (transparency, access and correction rights, security (unauthorized use of data), standardization and the varying influence of users per authentic registration. When these problem areas are related to the twelve requirements, it appears that a lot of the problems are associated to one or more of those requirements. It can be concluded that further regulation of these topics is necessary. In addition, it also becomes clear that the twelve requirements as established in 2003 should still, to a great extent, be applicable to the authentic registrations.

The twelve requirements form the basis for the legal framework regarding the basic registrations. Even though a few requirements ought to be adapted to the current ideas about the system of authentic registrations, it is not necessary that certain requirements should be abolished. The analysis of the problem areas, based on the interviews and the questionnaire, shows that for a few topics addition of the current requirements will supply a significant contribution to a better functioning system of authentic registrations.

A *kaderwet* for the system of authentic registrations is a powerful way to establish generic provisions at the legal level, while specific elements can be arranged per basis registration. Reassessment of the twelve requirements shows that a few generic elements can be distilled, which substantively form the basis for regulations with regard to the system of authentic registrations. Alongside the current twelve requirements, there should be three topics formulated as requirement as well. Elements that are specific for a singular authentic registration, should not be molded in a generic form. These elements only apply to a specific authentic registration and it is preferable to place these elements in a specific regulation.

# SAMENVATTING

Het stelsel van basisregistraties speelt een belangrijke rol in de informatisering van de overheid. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het stelsel van basisregistraties is ingevoerd met het doel de dienstverlening van de overheid sneller en beter te maken voor burgers. Door eenmalige gegevensverstrekking wordt de dienstverlening van de overheid efficiënter. Hergebruik van gegevens vermindert de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven en verbetert de handhaving door de overheid. Daarnaast leidt hergebruik van gegevens ook tot kostenbesparing, de overheid hoeft immers niet naar de bekende weg te vragen. Iedere basisregistratie wordt gewaarborgd door een specifieke wet per basisregistratie. Voor het stelsel als geheel is geen wettelijk geregelde samenhang.

Inmiddels is het de vraag of een wettelijke basis voor het stelsel van basisregistraties niet noodzakelijk is. De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties stelt in haar jaarplan 2011 dat in de huidige situatie de basisregistraties als zelfstandige entiteiten functioneren, met elk een eigen wet, gegevensverzameling en uitvoeringsproces. Doelstelling van de PSB is om *'ervoor te zorgen dat de basisregistraties in onderlinge samenhang gaan functioneren en zich als één geheel richting een afnemer gedragen'*. De vraag is of een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties daaraan een bijdrage zou kunnen leveren. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom onderzoek verricht naar het nut dan wel de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

Dit rapport bestaat uit een theoretische beschrijving van het fenomeen kaderwetgeving, waarbij in het bijzonder aandacht is besteed is aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze kaderwet vertoont qua doelstellingen veel overeenkomsten met de doelstellingen die een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties heeft. Daarnaast is een algemene beschrijving van het stelsel van basisregistraties gegeven en een vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen waaraan een basisregistratie moet voldoen. Op basis van een dertiental interviews en een enquête zijn knelpunten geïdentificeerd. Uitgaande van de twaalf eisen, is op basis van deze knelpunten bekeken of en in hoeverre deze twaalf eisen herijkt moeten worden.

De resultaten van de enquête laten zien dat respondenten over het algemeen meer negatief dan positief oordelen over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Hieruit kan geconcludeerd worden dat respondenten knelpunten ervaren, die van invloed zijn op hun mening over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Het belangrijkste knelpunt dat ervaren wordt is het gebrek aan regie. Dit gebrek aan regie uit zich in onvoldoende doorzettingsmacht en een gebrek aan besturing. Ook bij analyse van de

interviews is gebleken dat dit knelpunt voor veel respondenten belangrijk is. Andere knelpunten die genoemd worden zijn: harmonisatie van begrippen, verplicht gebruik van stelselvoorzieningen, financiering, vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden bij de koppeling van databestanden, onvoldoende kwaliteit van gegevens, de positie van burgers (transparantie, inzage- en correctierecht), beveiliging (ongeautoriseerd gebruik van gegevens), standaardisatie en het verschil in gebruikersinvloed per basisregistratie. Wanneer deze knelpunten worden teruggeleid op de twaalf eisen, blijkt dat veel knelpunten verband houden met één of meer van de twaalf eisen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat nadere regeling van deze onderwerpen aan de orde is. Daarnaast wordt ook duidelijk dat de twaalf eisen, zoals deze in 2003 zijn vastgesteld, in grote mate nog steeds van toepassing moeten zijn op de basisregistraties. De twaalf eisen vormen de basis voor het wettelijk kader ten aanzien van de basisregistraties. Hoewel een aantal eisen aangepast zou moeten worden aan de huidige ideeën over het stelsel van basisregistraties, geldt echter niet dat bepaalde eisen afgeschaft zouden moeten worden. De knelpuntenanalyse, op basis van de interviews en de enquête, laat zien dat voor een aantal onderwerpen geldt dat aanvulling van de huidige eisen op dat punt een belangrijke bijdrage zal leveren aan een beter functionerend stelsel van basisregistraties.

Een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties heeft de kracht om op wettelijk niveau generieke bepalingen vast te leggen, terwijl specifieke elementen in de wetten per basisregistraties geregeld kunnen worden. Herijking van de twaalf eisen laat zien dat een aantal generieke elementen gedestilleerd kunnen worden, die inhoudelijk de basis vormen voor regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Naast de huidige twaalf eisen, zouden hierbij nog drie onderwerpen moeten worden geformuleerd als eis. Elementen die specifiek voor één basisregistratie gelden, moet men niet in een generieke vorm willen gieten. Deze elementen zijn enkel van toepassing op een specifieke basisregistraties en het verdient dan ook de voorkeur om deze elementen in specifieke regelgeving ten aanzien van de basisregistratie onder te brengen.

# VOORWOORD

*Het stelsel van basisregistraties... Sorry, het stelsel van wat?*

Ik kan mij heel goed voorstellen dat het merendeel van u zal denken: ‘Hoe komt iemand uit Almelo op het idee om onderzoek te doen naar het stelsel van basisregistraties?’ Dat vraag ik mijzelf ook wel eens af...

In mijn zoektocht naar een uitdagende opdracht ter afronding van mijn master Public Administration heb ik de mogelijkheid gekregen om af te studeren bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een kans die ik met beide handen heb aangegrepen. De mogelijkheid om mijn wereld te vergroten en te ontdekken of het werken binnen een ministerie iets voor mij is, gecombineerd met een afstudeeropdracht over een voor mij onbekend onderwerp. Genoeg stof om negen maanden lang hard aan de slag te kunnen en veel nieuwe ervaringen op te doen. Het stelsel van basisregistraties is voor mij een onderwerp geworden dat, ondanks dat ik het vooraf niet verwachtte, mij heeft verbaasd. Voor mij is het duidelijk: zonder het stelsel van basisregistraties kan Nederland niet functioneren.

Het was voor mij nooit mogelijk geweest om bij BZK af te studeren, zonder de ongelofelijke gastvrijheid van Agnes en Roel! Ik zal de negen maanden dat ik bij jullie ‘kind in huis’ mocht zijn nooit vergeten en ik wil jullie bedanken voor alles wat jullie voor mij gedaan hebben. Ik wil daarnaast Janine Jongepier bedanken, die mij de mogelijkheid gaf om bij BZK af te studeren. Arnold Reinders heeft mij negen maanden lang op intensieve wijze begeleid, waarvoor dank. Verder wil ik al mijn collega’s bij Burgerschap en Informatiebeleid bedanken. Vanaf dag één hebben jullie mij met open armen ontvangen en ik heb mij negen maanden één van jullie gevoeld. Speciale dank voor Mariëtte Crasborn, die als een mentor reflecteerde en mij door ups en downs heeft gesleept. Eveneens een woord van dank voor de collega’s die de conceptversie van het verslag hebben doorgelezen en voorzien van feedback. De Haagse bureaucratie valt wat mij betreft heel erg mee. De geïnterviewden hebben op korte termijn tijd voor mij vrij gemaakt, waarvoor dank. Mijn docenten aan de UT wil ik bedanken voor hun moeite om zich in dit onderwerp te verdiepen en mij te begeleiden tijdens mijn afstudeerstage. Last, but not least. Papa en mama bedankt dat jullie mij altijd steunen en in mij geloven.

Den Haag, mei 2013

Henrike de Vries

# VERKLARENDE WOORDENLIJST

**Authentiek gegeven:** Een gegeven wordt als authentiek gezien wanneer het bij wettelijk voorschrift als authentiek wordt aangemerkt. Een authentiek gegeven voldoet aan de kwaliteitseisen, waardoor het zonder nader onderzoek kan worden gebruikt.

**BAG:** De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is de registratie met gegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland. Gemeenten houden de BAG bij.

**Basisregistraties:** Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Basisregistraties bevatten veel gebruikte basisgegevens, zoals adressen, persoonsgegevens, bedrijfsnamen en geo-informatie. De gegevens worden door de bronhouders bijgehouden en door alle andere overheden gebruikt als dat nodig is. Er zijn dertien basisregistraties die samen het stelsel van basisregistraties vormen.

**BGT:** De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) legt alle objecten als huizen, wegen en dijken, die in het terrein aanwezig zijn, vast.

**BLAU:** De Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen (BLAU) heeft als doel betere dienstverlening voor de klant te realiseren en de samenwerking binnen en buiten de SUWI-keten te verbeteren.

**BRI:** De Basisregistratie Inkomen (BRI) bevat inkomensgegevens. Gegevens over het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon worden door overheidsorganisaties gebruikt om toeslagen, subsidies of uitkeringen te bepalen.

**BRK:** De Basisregistratie Kadaster bestaat uit de kadastrale kaart en de kadastrale registratie. De digitale kadastrale kaart toont in één oogopslag de ligging van de kadastrale percelen.

**BRO:** De Basisregistratie Ondergrond (BRO) gaat gegevens bevatten over de bodem en ondergrond, zoals bodemkundige en geologische opbouw van de ondergrond.

**BRP:** De Basisregistratie Personen bevat persoonsgegevens. Het is de opvolger van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In de BRP zullen ook niet-ingezetenen worden opgenomen.

**BRT:** De Basisregistratie Topografie bestaat uit digitale topografische bestanden op verschillende schalen.



**BRV:** De Basisregistratie Voertuigen bevat gegevens over voertuigen en de eigenaren daarvan. De Rijksdienst voor het Wegverkeer verstrekt deze gegevens aan burgers en bedrijven. Ook overheidsinstanties, zoals de politie en de Belastingdienst, maken gebruik van de BRV.

**Digikoppeling:** Digikoppeling is de 'postbode' voor de overheid. Digikoppeling bestaat uit een set standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties. Deze standaard wordt ook gebruikt voor de uitwisseling van gegevens tussen basisregistraties. De standaarden zijn goedgekeurd door het College Standaardisatie.

**Digilevering:** Digilevering levert gegevens over 'gebeurtenissen' die door de aangesloten basisregistraties worden geleverd aan overheidsinstellingen die hierin zijn geïnteresseerd. Gebeurtenissen zijn bijvoorbeeld de geboorte van een kind, het starten van een onderneming of het vaststellen van een inkomen. Digilevering zorgt ervoor dat de uitwisseling van gegevens uniform en efficiënt plaatsvindt.

**Digimelding:** Digimelding is één centraal punt voor het melden van onjuistheden aan basisregistraties. Met Digimelding kunnen overheidsorganisaties fouten in de basisregistraties melden. De fout wordt vervolgens in één keer in alle basisregistraties verbeterd.

**GBA:** Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoond heeft. De GBA wordt opgevolgd door de BRP.

**Gemeenschappelijke/Stelselvoorzieningen:** De gemeenschappelijke voorzieningen maken de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties mogelijk en zorgen voor het waarborgen van de juistheid van gegevens. De gemeenschappelijke voorzieningen zijn Digimelding, Digikoppeling en Digilevering.

**i-NUP:** i-NUP staat voor de overheidsbrede implementatie-agenda dienstverlening e-overheid.

**MijnOverheid.nl:** Mijnoverheid.nl is een persoonlijke website voor overheidszaken. Burgers kunnen hier zien hoe ze zijn geregistreerd bij de overheid, berichten van de overheid ontvangen en overzicht houden van hun zaken met de overheid.

**NHR:** Het Nieuwe Handelsregister (NHR) is de basisregistratie van ondernemingen en rechtspersonen. Ook alle andere organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer staan in dit register.

**PSB:** De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties treedt op als de opdrachtgever voor het realiseren van een werkend Stelsel van Basisregistraties.

**RNI:** De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) legt basisgegevens van niet-ingezetenen vast. Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben. De RNI wordt ondergebracht in de BRP.

**Stelselcatalogus:** De Stelselcatalogus is een online catalogus die de structuur van het stelsel van basisregistraties beschrijft. Ook de definities van soorten objecten, gegevens en berichten zijn in deze catalogus opgenomen. Deze informatie ondersteunt overheidsinstellingen bij het inpassen van gegevens van basisregistraties in hun eigen werkprocessen.

**WOZ:** De basisregistratie Waarde Onroerende Zaken bevat gegevens van de onroerende zaak, waarvan op grond van de Wet WOZ de waarde moet worden bepaald en vastgelegd.

# INHOUDSOPGAVE

## Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1	Veranderende samenleving.....	13
1.2	Het stelsel van basisregistraties .....	14
1.3	Knelpunten.....	15
1.4	Onderzoeksopdracht .....	16
1.5	Leeswijzer.....	17

## Hoofdstuk 2: Methoden

2.1	Afbakening onderzoek.....	18
2.2	Onderzoeksonderwerp.....	18
2.2.1	Literatuurstudie.....	19
2.2.2	Interviews.....	19
2.2.2.1	Respondenten .....	20
2.2.2.2	Interviewhandleiding .....	21
2.2.3	Enquête .....	21
2.3	Normatief kader .....	22
2.3.1	Operationalisering.....	22
2.4	Generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid.....	23
2.4.1	Generaliseerbaarheid .....	23
2.4.2	Betrouwbaarheid.....	24

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1	Inleiding.....	25
3.2	Kaderwetgeving.....	26
3.2.1	Verschillende varianten .....	26
3.2.2	Verschuiving primaat van de wetgever .....	28
3.2.3	In Europa.....	29
3.3	Algemene wet bestuursrecht .....	29
3.3.1	Noodzaak .....	30
3.3.2	Doelstellingen nader uitgewerkt .....	31
3.3.2.1	Eenheid van wetgeving .....	32
3.3.2.2	Systematiseren en vereenvoudigen .....	33

3.3.2.3	Codificeren .....	33
3.3.2.4	Het treffen van algemene voorzieningen .....	34
<b>3.4</b>	<b>Verhoudingen binnen het recht.....</b>	<b>34</b>
3.4.1	Algemeen versus algemeen .....	34
3.4.2	Algemeen versus bijzonder .....	35
<b>3.5</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>36</b>

## Hoofdstuk 4: Stelsel van basisregistraties

<b>4.1</b>	<b>Basisregistraties .....</b>	<b>37</b>
4.1.1	Eisen aan de basisregistraties .....	38
4.1.2	Dertien basisregistraties .....	41
<b>4.2</b>	<b>Het stelsel van basisregistraties .....</b>	<b>42</b>
4.2.1	Doel.....	44
4.2.2	Gebruikers.....	45
<b>4.3</b>	<b>Stelselvoorzieningen .....</b>	<b>46</b>
4.3.1	Knooppunten .....	49
<b>4.4</b>	<b>Maatschappelijke baten .....</b>	<b>51</b>
<b>4.5</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>52</b>

## Hoofdstuk 5: Juridische kaders

<b>5.1</b>	<b>Wet per basisregistratie .....</b>	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Hoofdlijnen wettelijke regeling .....</b>	<b>55</b>
<b>5.3</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>62</b>

## Hoofdstuk 6: Knelpunten

<b>6.1</b>	<b>Knelpunten.....</b>	<b>64</b>
6.1.1	Ervaren knelpunten .....	65
<b>6.2</b>	<b>Knelpuntenanalyse.....</b>	<b>66</b>
<b>6.3</b>	<b>Resultaten enquête .....</b>	<b>87</b>
6.3.1	Functioneren stelsel .....	88
6.3.2	Harmonisatie begrippen .....	89
6.3.3	Verplicht gebruik stelselvoorzieningen .....	91
6.3.4	Financiering.....	92
6.3.5	Koppeling databestanden .....	94

6.3.6	Kwaliteit gegevens.....	95
6.3.7	Positie burgers.....	97
6.3.8	Beveiliging.....	98
6.3.9	Standaardisatie.....	99
6.3.10	Gebruikersinvloed .....	101
<b>6.4</b>	<b>Noodzaak kaderwet .....</b>	<b>102</b>
<b>6.5</b>	<b>Statistische analyse .....</b>	<b>104</b>
<b>Hoofdstuk 7: Kaderwet de oplossing?</b>		
<b>7.1</b>	<b>Herijking twaalf eisen .....</b>	<b>107</b>
7.1.1	Aanvullende eisen .....	115
<b>7.2</b>	<b>Kaderwet de oplossing? .....</b>	<b>117</b>
<b>7.3</b>	<b>Overige oplossingsrichtingen.....</b>	<b>119</b>
<b>7.4</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>120</b>
<b>Hoofdstuk 8: Conclusie .....</b>		<b>121</b>
<b>Hoofdstuk 9: Discussie .....</b>		<b>125</b>
<b>Literatuur .....</b>		<b>127</b>
<b>Bijlage 1: Respondenten .....</b>		<b>132</b>
<b>Bijlage 2: Interviewhandleiding .....</b>		<b>134</b>
<b>Bijlage 3: Gespreksverslagen .....</b>		<b>136</b>
<b>Bijlage 4: Enquête .....</b>		<b>137</b>
<b>Bijlage 5: Vergelijking wetgeving .....</b>		<b>142</b>
<b>Bijlage 6: SPSS .....</b>		<b>157</b>

# HOOFDSTUK 1: INLEIDING

*De samenleving verandert. Ook de overheid verandert. In het rapport iOverheid, dat in maart 2011 is gepubliceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), geeft de WRR aan dat zowel de samenleving als de overheid steeds meer digitaal worden.*

## 1.1 VERANDERENDE SAMENLEVING

De komst van het internet heeft het functioneren van de Nederlandse overheid sterk beïnvloed. Sinds de jaren negentig is er sprake van een informatiesamenleving. De overheid is niet langer aangewezen op fysieke dienstverlening. De digitale overheid gebruikt het internet bij haar dienstverlening aan burgers. De WRR onderscheidt twee varianten van de digitale overheid, de eOverheid en de iOverheid. De *eOverheid* zet digitalisering primair in voor het verbeteren van dienstverlening (WRR, 2011a, p. 7). Door middel van technische applicaties worden beleid en uitvoering ondersteund. Doel is een effectievere en efficiëntere overheid en een betere dienstverlening aan burgers (WRR, 2011b, p. 192). ICT is het middel om dit doel te bereiken. De *iOverheid* daarentegen richt zich op de informatiestromen tussen de verschillende overheden. De grens tussen de publieke en de private sector is minder scherp (WRR, 2011a, p.7). De iOverheid ontstaat zonder een overkoepelende visie of besef op het niveau van de politieke aansturing (WRR, 2011b, p. 194). Doordat het politieke besef een iOverheid te zijn ontbreekt, kent de nieuwe digitale werkelijkheid in feite geen ‘natuurlijke’ begrenzing (WRR, 2011b, p. 194). De overheid verliest het houvast, waardoor een aantal risico's ontstaan. Binnen de informatiestromen wordt persoonsgerelateerde informatie steeds belangrijker, terwijl een goede organisatorische en institutionele inbedding ontbreken. De WRR geeft aan dat: *‘wanneer de kaders voor de iOverheid achterwege blijven, het vertrouwen van burgers in de overheid en het vertrouwen binnen de overheid zelf, als betrouwbare en behoorlijke beheerder en gebruiker van informatie kan afnemen’* (WRR, 2011b, p. 194). Er is sprake van een paradox in de ontwikkeling van de iOverheid: *‘de iOverheid is niet gelegitimeerd vanuit een expliciete politieke keuze, maar is het resultaat van de vele politieke en beleidsmatige keuzes op het niveau van de individuele technische applicaties en koppelingen. Tegelijkertijd zijn die individuele keuzes geen toevalligheden, maar welbewuste politieke en beleidsmatige beslissingen’*, aldus de WRR (WRR, 2011b, p. 199).

Binnen de iOverheid krijgt informatie een andere rol. De focus ligt niet langer op de inzet van technologische middelen voor het verbeteren van de dienstverlening van de overheid. Technologie wordt steeds meer ingezet voor het verzamelen en koppelen van informatie, zoals in de zorg en op het gebied van veiligheid. Informatie wordt over grenzen heen uitgewisseld en de technologie laat grenzen vervagen. Er ontstaan

netwerken van actoren, maar ook netwerken van informatie. Zowel binnen als buiten de overheid wordt informatie geregistreerd, die wordt uitgewisseld en wordt gekoppeld aan informatie van private en publieke organisaties. Niet langer draait de informatisering van de overheid om het ontwikkelen van technische voorzieningen, hoewel deze wel gebruikt worden in de iOverheid. Binnen de iOverheid krijgt het geheel aan informatiestromen een plaats in het stelsel van basisregistraties.

Het stelsel van basisregistraties speelt een belangrijke rol in de informatisering van de overheid. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, moeten worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken (e-overheid, 2012a). Iedere organisatie die belast is met de uitvoering van een publiekrechtelijke taak is verplicht gebruik te maken van authentieke gegevens uit het stelsel van basisregistraties. Niet alleen gemeenten en provincies zijn hiertoe verplicht. Ook waterschappen, alle zelfstandige bestuursorganen en overige organisaties met een publieke taak moeten gebruik maken van de gegevens uit de basisregistraties. Een aantal technische voorzieningen legt de koppeling tussen de basisregistraties, waardoor een stelsel van basisregistraties ontstaat en informatiestromen binnen en tussen de overheid vorm krijgen.

## 1.2 HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES

Het stelsel van basisregistraties is ingevoerd met het doel de dienstverlening van de overheid sneller en beter te maken voor burgers. Overheidsorganisaties mogen niet langer gegevens vragen aan burgers en bedrijven, wanneer deze gegevens zijn opgenomen in een overheidsregistratie. Door eenmalige gegevensverstrekking wordt de dienstverlening van de overheid efficiënter. Hergebruik van gegevens vermindert de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven en verbetert de handhaving door de overheid. Daarnaast leidt hergebruik van gegevens ook tot kostenbesparing, de overheid hoeft immers niet naar de bekende weg te vragen (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18; Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20).

Het stelsel van basisregistraties is niet bij wet geregeld. Om het stelsel van basisregistraties wettelijk te waarborgen, zijn juridisch meerdere opties mogelijk:

- specifieke wetgeving per basisregistratie; geen wet voor het stelsel (huidige situatie);
- een wet ter regeling van het stelsel (kaderwet), alsmede specifieke wetgeving per basisregistratie;
- een overkoepelende wet, die zowel het stelsel, als de basisregistraties regelt (zogenoemde stelselwet, waarbij de specifieke regelingen per basisregistraties zullen verdwijnen).

In 2003 is de keuze gemaakt voor een specifieke wet per basisregistratie, waarbij het stelsel wettelijk ongeregeld blijft (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20, p. 2). De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties<sup>1</sup> (PSB) stelt in haar jaarplan 2011 echter de vraag of een wettelijke basis voor het stelsel als geheel (overkoepelende kaderwet) inmiddels geen noodzaak is geworden. Zij stelt dat in de huidige situatie de basisregistraties als zelfstandige entiteiten functioneren, met elk een eigen wet, gegevensverzameling en uitvoeringsproces (PSB, 2011, p. 11). De PSB heeft haar doelstelling voor 2015 als volgt geformuleerd: *‘ervoor zorgen dat de basisregistraties in onderlinge samenhang functioneren en zich als één geheel richting een afnemer gedragen’* (PSB, 2011, p. 6).

### 1.3 KNELPUNTEN

Zoals blijkt uit de doelstelling van de PSB is samenhang binnen het stelsel van basisregistraties een belangrijk streven. Deze samenhang wordt omschreven als het ‘functioneren van het stelsel als geheel’. Onvoldoende samenhang zorgt ervoor dat informatiestromen niet geoptimaliseerd worden. Om te zorgen dat de doelstelling van de PSB behaald wordt, is het van groot belang dat het stelsel juridisch ook als geheel – in totaliteit, niet langer als losstaande entiteiten – gaat functioneren. De bestaande knelpunten moeten hiervoor geïdentificeerd worden.

In de huidige situatie kent iedere basisregistratie een wettelijke waarborging in een eigen, specifieke wet. Zo is bijvoorbeeld het Nederlands handelsregister bij wet in het leven geroepen door de Handelsregisterwet 2007 en regelt de Wet basisregistraties kadaster en topografie het bestaan van het Kadaster als basisregistratie. In de specifieke wetgeving zijn per basisregistratie de twaalf eisen uitgewerkt waaraan een basisregistratie moet voldoen. Naast het soort gegevens dat verzameld wordt, wordt ook het doel van de gegevensverzameling vastgelegd. Ook de waarborging van de kwaliteit van de gegevens en de wijze van autorisatie voor toegang tot een basisregistratie wordt bij wet vastgelegd. Tot slot worden ook de verantwoordelijkheden in iedere specifieke wetten geregeld (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20, p. 6).

De vraag is echter of de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving en de specifieke wetgeving als juridisch kader voor de basisregistraties voldoende zijn om de basisregistraties niet langer als losse onderdelen, maar als geheel te laten functioneren en te komen tot optimalisatie van informatiestromen binnen en tussen overheden ten behoeve van de dienstverlening. In tegenstelling tot de basisregistraties kent het stelsel als geheel geen wettelijke grondslag. Dit terwijl voor een aantal randvoorwaarden een wettelijke grondslag een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het optimaal

---

<sup>1</sup> De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties treedt op als de opdrachtgever voor het realiseren van een werkend stelsel van basisregistraties. Zie ook: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/besturing/programmaraad>



functioneren. In de afgelopen jaren is gebleken dat het ontbreken van een wettelijke waarborging als een belangrijk knelpunt wordt ervaren.

## 1.4 ONDERZOEKSOPDRACHT

Een wettelijke waarborging van het stelsel van basisregistraties kan op een aantal manieren vorm krijgen. Enerzijds bestaat er de optie om de huidige specifieke wetten per basisregistratie samen te voegen tot één allesomvattende stelselwet, waarbij de specifieke wetgeving per basisregistratie wordt opgeheven. Anderzijds bestaat de mogelijkheid van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, waarin randvoorwaarden voor het stelsel als geheel wettelijk kunnen worden gewaarborgd, als aanvulling op de specifieke wetten per basisregistraties (die hierbij van kracht blijven). Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de opdracht gegeven tot een onderzoek naar het nut dan wel de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

De opdracht is vertaald in de volgende probleemstelling:

*Is een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties het antwoord op de knelpunten die zich voordoen in het huidige stelsel van basisregistraties?*

Door middel van een viertal onderzoeksvragen zal worden gezocht naar een antwoord op deze centrale probleemstelling:

1. Wat is het stelsel van basisregistraties?
2. Welke kaders bieden de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties?
3. Wat zijn de knelpunten in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties?
4. Hoe kan een kaderwet deze knelpunten oplossen?

In samenspraak met het ministerie van BZK is een hypothese opgesteld, die door middel van dit onderzoek zal worden getoetst. Deze hypothese luidt:

*Een kaderwet heeft het vermogen om een bijdrage te leveren aan een werkend stelsel van basisregistraties.*

Hoewel andere vormen van wetgeving eveneens de knelpunten binnen het stelsel van basisregistraties zouden kunnen oplossen, richt dit onderzoek zich enkel op het nut dan wel de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

## 1.5 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk zal verantwoording worden afgelegd over de methode van onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader geschetst, waarin aan de hand van het voorbeeld van de Algemene wet bestuursrecht invulling wordt gegeven aan het begrip kaderwetgeving. Het stelsel van basisregistraties wordt beschreven in hoofdstuk 4, waarna in hoofdstuk 5 antwoord zal worden gegeven op de vraag welke kaders de huidige wet- en regelgeving bieden. De knelpunten in de huidige wet- en regelgeving worden besproken in hoofdstuk 6, waarin de resultaten van de interviews en enquête aan bod zullen komen. Ten slotte behandelt hoofdstuk 7 hoe een kaderwet deze knelpunten kan oplossen. Hoofdstuk 8 bevat de conclusie, terwijl in hoofdstuk 9 de discussie plaats heeft en aanbevelingen worden gedaan.

# HOOFDSTUK 2: METHODEN

## 2.1 AFBAKENING ONDERZOEK

De Nederlandse overheid is een omvangrijke organisatie, actief op een evenzo omvangrijk gebied. Niet alleen de Rijksoverheid in Den Haag zet zich in voor het algemene belang, ook medeoverheden – provincies, waterschappen en gemeenten – dienen het belang van de burger. Om te spreken van ‘de overheid’ zou in dit onderzoek tot een verkeerde scope leiden. Daarom dient te worden afgebakend welke actoren zullen worden betrokken in dit onderzoek.

De onderzoeksoopdracht is gegeven door de directie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I), onderdeel van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De directie B&I richt zich op het vormgeven van de relatie tussen de compacte overheid en de krachtige hedendaagse samenleving. De directie B&I wordt gevormd door drie afdelingen, te weten: Interactie, Informatie en Identiteit. De afdeling Informatie optimaliseert de uitwisseling en het gebruik van informatie tussen samenleving en overheid en tussen overheden onderling. Binnen deze afdeling wordt uitvoering gegeven aan de beleidsacties naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport ‘iOverheid’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en aan het i-NUP (Implementatie Nationaal Uitvoeringsprogramma e-Overheid en dienstverlening).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is coördinerend bewindspersoon voor het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor de Basisregistratie Personen. De overige basisregistraties vallen onder verantwoordelijkheid van andere departementen. Deze departementen zijn dan ook betrokken bij dit onderzoek. Er is gekozen voor respondenten op het bestuurlijke niveau. Het ligt in de verwachting dat deze respondenten op de hoogte zijn van de knelpunten die spelen binnen hun organisatie, maar dat zij tevens een *over all* visie hebben ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.

## 2.2 ONDERZOEKSONTWERP

Gekozen is voor een onderzoeksontwerp gebaseerd op breed gebruik van verschillende bronnen. De schriftelijke bronnen worden grotendeels gevormd door kamerstukken en wet- en regelgeving. Daarnaast zal ook gebruik worden gemaakt van wetenschappelijke literatuur om te komen tot een theoretisch kader. Het empirisch materiaal wordt verzameld aan de hand van interviews met betrokkenen van diverse organisaties en een enquête om de resultaten van de interviews te toetsen aan de mening van een breder publiek.

## 2.2.1 LITERATUURSTUDIE

Om te komen tot een volledig en uitgebreid beeld van het stelsel van basisregistraties is besloten om een grondige literatuurstudie te verrichten. Hierbij zijn onder andere kamerstukken betreffende de e-overheid doorgenomen. Uit deze kamerstukken is op te maken dat het proces om te komen tot een e-overheid een langdurig proces is. Naast kamerstukken is ook de specifieke wet- en regelgeving per basisregistratie aan een grondige analyse onderworpen. Veel informatie is hierbij verkregen uit de memorie van toelichting, die een toelichting geeft op het wetsvoorstel. Richtinggevend voor dit onderzoek is het WRR-rapport 'i-Overheid' en de kabinetsreactie op dit rapport. Voornamelijk de kabinetsreactie geeft weer hoe de Nederlandse overheid de komende jaren vorm wil geven aan de omschakeling van i-Overheid naar e-Overheid. Het huidige regeerakkoord geeft aanleiding om aan te nemen dat het stelsel van basisregistraties de komende regeerperiode een grote rol zal spelen in de bezuinigingen. Hierdoor zal een versnelling worden ingezet in de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties.

Kamerstukken vormen een belangrijke bron bij het nagaan van de motivatie van in het verleden genomen besluiten. Deze besluiten vormen een belangrijke input voor dit onderzoek, omdat op basis van een knelpuntenanalyse eventueel een wijziging van het huidige beleid wordt voorgesteld.

De basis voor het theoretisch kader wordt gevormd door een studie van Van Gestel en Vleugel, die zij in 2011 uitvoerden voor de Raad van State. In deze studie en het daarop gebaseerde artikel in RegelMaat, gaan zij in op kaderwetgeving en de gevolgen daarvan voor het primaat van de wetgever. Naar aanleiding van dit artikel zijn diverse andere bronnen geraadpleegd, om zo een volledig beeld over kaderwetgeving te vormen. Daarnaast is literatuur over de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestudeerd. De casus van de Awb wordt besproken in het theoretisch kader, omdat de Awb geldt als een vergelijkbare wet voor een mogelijke kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

## 2.2.2 INTERVIEWS

De beschikbare literatuur geeft een overzicht van de totstandkoming van het stelsel van basisregistraties een tiental jaren geleden. Hierbij worden overwegingen gegeven voor het wettelijk kader zoals dat op dit moment geldt ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Over de werking van het stelsel van basisregistraties zijn een aantal evaluaties gedaan, evenals een gateway review op het functioneren van het programma NUP. Er is in de literatuur echter nauwelijks informatie bekend over de knelpunten die worden ervaren ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Omdat deze knelpunten echter wel worden geagendeerd in de verschillende gremia, zullen betrokkenen worden geïnterviewd, om zo informatie over mogelijke knelpunten te krijgen.

Om te kunnen vaststellen welke knelpunten betrokkenen bij het stelsel van basisregistraties ervaren op het gebied van, met name, wet- en regelgeving zal gebruik worden gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Met een semi-gestructureerd interview wordt bedoeld dat men vragen stelt aan de respondent op basis van een interviewhandleiding of topiclijst. Het semi-gestructureerde interview geeft de respondent de mogelijkheid om in eigen woorden de antwoorden te formuleren. Het gespreksonderwerp ligt echter vast en wordt bepaald door de interviewer. De interviews zijn face-to-face afgenomen. Dit heeft echter wel gevolgen voor de generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Deze gevolgen worden beschreven in paragraaf vier.

Van de interviews c.q. gesprekken wordt een gespreksverslag opgemaakt, dat wordt toegezonden aan de respondent ter goedkeuring. Deze verslagen zullen een weergave zijn van de perceptie/ervaring van de respondenten met betrekking tot de aanwezigheid van knelpunten ten aanzien van het juridische kader van het stelsel van basisregistraties.

### *2.2.2.1 RESPONDENTEN*

Een werkend stelsel van basisregistraties is één van de speerpunten van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB). Er zijn echter nog te veel knelpunten om te kunnen spreken van een werkend stelsel van basisregistraties. Binnen het stelsel van basisregistraties kunnen zich op diverse niveaus knelpunten voordoen. Praktische knelpunten, die het werk in de dagelijkse praktijk belemmeren, vragen echter om een heel andere oplossing dan knelpunten op bestuurlijk niveau. Laatstgenoemde knelpunten zouden mogelijkerwijs opgelost kunnen worden met wet- en regelgeving. Daarom zal in dit onderzoek alleen aandacht worden besteed aan knelpunten op bestuurlijk niveau. De keuze van respondenten hangt hier dan ook sterk mee samen.

Om inzicht te krijgen in de knelpunten die betrokkenen ervaren, is contact opgenomen met vertegenwoordigers van diverse partijen die deel uit maken van de PSB. Hierbij is aangegeven dat er voorkeur bestaat voor een vertegenwoordiger die lid is van de PSB, omdat het onderwerp van dit onderzoek door de PSB geagendeerd is. Verwacht is ook dat deze personen een duidelijkere overall visie hebben. Daarnaast is een aantal personen uitgenodigd, die op velerlei wijze zijn betrokken bij het stelsel van basisregistraties, maar die geen deel uit maken van de PSB. Zij hebben echter wel een bepaalde expertise, waardoor zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek. Het is echter onhaalbaar om alle, bij het stelsel betrokken, organisaties aan het woord te laten. Vandaar dat een selectie is gemaakt op basis van de betrokkenheid van een organisatie op bestuurlijk niveau.

In totaal zijn vijftien betrokkenen uitgenodigd voor een interview. Hiervan hebben dertien betrokkenen zich bereid getoond mee te werken aan het onderzoek. Eén betrokkene heeft een andere persoon binnen de

organisatie aangeraden, omdat deze meer inhoudelijke kennis heeft. Het interview is afgenomen bij laatstgenoemde persoon. In totaal zijn dertien interviews afgenomen.

### 2.2.2.2 INTERVIEWHANDLEIDING

De interviewhandleiding is opgesteld op basis van de literatuurstudie en informatie verkregen uit voorbereidende gesprekken. Deze gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van het programmabureau i-NUP.

In bijlage 1 is een lijst met respondenten en hun functie opgenomen, evenals de topiclijst/interviewhandleiding. De uitgewerkte gespreksverslagen zijn op aanvraag beschikbaar.

### 2.2.3 ENQUÊTE

Na analyse van de resultaten van de interviews is besloten om een aanvullende enquête te houden. Deze enquête heeft als doel om de knelpunten die benoemd zijn tijdens de interviews te toetsen aan de mening van een grotere groep betrokkenen bij het stelsel van basisregistraties. De enquête is met name gericht op het achterhalen van de wijze waarop knelpunten opgelost zouden kunnen worden.

Met behulp van Google Drive is een enquête opgesteld. De resultaten van de enquête worden door Google automatisch in een spreadsheet geplaatst, waarna deze geanalyseerd kunnen worden. In totaal zijn vijftien vragen geformuleerd. Hierbij is een vijftal lijnen gevolgd:

1. Persoonlijke informatie (functieomschrijving, rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties)
2. Functioneren stelsel
3. Knelpunten (welke knelpunten worden ervaren, welk knelpunt meest belangrijk)
4. Oplossingsrichting (hoe kan het knelpunt opgelost worden; keuze uit:
  - a. Generiek regelen door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
  - b. Generiek regelen door middel van bestuurlijke afspraken
  - c. Niet generiek regelen
5. Noodzaak kaderwet

Het onderzoek is uitgezet in de groep Stelsel van basisregistraties binnen LinkedIn. Deze groep is via LinkedIn openbaar en toegankelijk voor iedereen die geïnteresseerd is in het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is op de website van de e-Overheid een nieuwsbericht geplaatst met de vraag of betrokkenen de enquête willen invullen. Dit nieuwsbericht is eveneens verspreid via de nieuwsbrief van de website e-Overheid. De enquête is hierdoor ingevuld door mensen die meer dan gemiddeld betrokken zijn bij het stelsel van basisregistraties. Door deze wijze van benadering van mogelijke respondenten is moeilijk te achterhalen hoeveel mensen in totaal op de hoogte zijn geweest van de mogelijkheid om de enquête in te vullen.

De enquête is ingevuld door 94 respondenten. Bij het sorteren van de resultaten is gebleken dat 8 reacties niet bruikbaar zijn, vanwege onvolledigheid. Nadere analyse heeft dan ook plaatsgevonden op basis van 86 reacties.

In bijlage 4 is de enquête opgenomen.

## 2.3 NORMATIEF KADER

Om te bepalen welke knelpunten een goed werkend stelsel van basisregistraties in de weg staan, zijn een dertiental interviews en een enquête afgenomen. Uit dit veldonderzoek blijkt een aantal problemen, die vragen om nadere analyse. Belangrijk hierbij is om deze problemen af te zetten tegen een uitgangssituatie. Dit om te bepalen in hoeverre de genoemde problemen ook daadwerkelijk aan te merken zijn als knelpunt in het functioneren van het stelsel van basisregistraties.

Voor het stelsel van basisregistraties geldt dat deze uitgangssituatie gevormd door de definitie van een werkend stelsel (deze definitie wordt beschreven paragraaf 4.2) en de twaalf eisen aan de basisregistraties (beschreven in paragraaf 4.1.1). Met deze definitie en de twaalf eisen lijkt een onderzoek naar knelpunten gedaan te kunnen worden. Immers, de definitie van een werkend stelsel biedt de mogelijkheid om te beoordelen of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Daarnaast biedt een vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen de mogelijkheid om in kaart te brengen waar problemen bestaan. Belangrijk aandachtspunt zijn echter de knelpunten die geadresseerd worden in de diverse gremia. Hieruit valt af te leiden dat twaalf eisen onvoldoende kader bieden aan het stelsel van basisregistraties. Daarbij is belangrijk om in het oog te houden dat deze twaalf eisen zijn vastgesteld in 2003. Inmiddels ruim tien jaar later is het een goed moment om te bepalen of deze twaalf eisen herijkt moeten worden aan de hand van de mening van de respondenten. Op basis van deze herijking kan bepaald worden of en in hoeverre de twaalf eisen vastgelegd moeten worden in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Daarnaast kan worden bepaald of en in hoeverre aanvullende eisen gesteld moeten worden aan de basisregistraties.

### 2.3.1 OPERATIONALISERING

Dit onderzoek richt zich op de knelpunten bij realisatie van het stelsel van basisregistraties. Omdat het begrip ‘knelpunten’ geen eenduidige betekenis kent, is operationalisering van dit begrip noodzakelijk. Door middel van operationalisatie kunnen theoretische concepten meetbaar worden gemaakt. Van Thiel (2007, p. 50) hanteert hierbij de volgende driedeling: definiëring van begrippen, benoeming van uitingvormen van deze begrippen en toekenning van waarden.

Definiëring van het begrip knelpunt lijkt ogenschijnlijk een eenvoudige opgave; immers ‘Een knelpunt is een punt dat knelt’. Maar zo eenvoudig is het in de praktijk niet. De vraag wanneer iets een knelpunt is, verschilt

per persoon en per organisatie. Binnen het kader van dit onderzoek wordt de volgende definitie voor het begrip knelpunt gehanteerd: Een knelpunt is een situatie die in de perceptie van een actor beperkend is voor de realisatie van een werkend stelsel van basisregistraties.

In het geval dat meerdere actoren eenzelfde knelpunt benoemen, kan een hogere waarde worden toegekend aan dit knelpunt. De situatie wordt door meer actoren als een knelpunt ervaren en is daarmee een 'groter probleem'. Belangrijk hierbij is echter de invalshoek van actoren. Omdat niet alle actoren werkzaam zijn binnen dezelfde organisatie, zal elke actor knelpunten op andere wijze ervaren. Hierdoor is het mogelijk dat knelpunten maar door een of enkele actoren genoemd zullen worden. De resultaten van de enquête maken het mogelijk om op eenvoudige wijze waarden toe te kennen aan knelpunten.

## **2.4 GENERALISEERBAARHEID EN BETROUWBAARHEID**

Bij wetenschappelijk onderzoek staan twee begrippen centraal die de kwaliteit van een onderzoek in belangrijke mate bepalen: generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid

### **2.4.1 GENERALISEERBAARHEID**

Generaliseerbaarheid gaat over de mate waarin uitspraken op basis van de steekproef geldig zijn voor de gehele populatie. In dit onderzoek is op basis van dertien interviews bepaald welke knelpunten worden ervaren door betrokkenen bij het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Deze knelpunten zijn vervolgens getoetst aan de mening van 86 respondenten. Wanneer we rekening houden met het feit dat de basisregistraties door veel organisaties gebruikt worden, is het aantal van 86 respondenten laag. Het is dan ook de vraag of conclusies op basis van deze steekproef te generaliseren zijn naar de gehele populatie, in dit geval betrokkenen bij één of meerdere basisregistraties. Toch geeft dit onderzoek geen reden om aan te nemen dat bij een grotere steekproef de resultaten volledig anders zullen zijn. De steekproef laat een redelijke verscheidenheid aan functies zien, waardoor niet aannemelijk is dat de resultaten bij vergroting van de steekproef sterk zullen veranderen. Mogelijk heeft een vergroting van het aantal gebruikers (rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties) wel invloed op de conclusies. Het aantal gebruikers is in deze steekproef erg klein, terwijl er meer respondenten in de categorie staf/advies en eigenaar vallen.

Het aantal respondenten in de steekproef vormt een minder groot risico voor de generaliseerbaarheid van uitspraken, dan de wijze waarop respondenten zijn benaderd. Voor de enquête geldt dat deze openbaar toegankelijk is geweest. Respondenten zijn niet verplicht om de enquête in te vullen. Mogelijkerwijs hebben enkel respondenten die een duidelijk negatieve mening hebben over het functioneren van het stelsel van basisregistraties deze enquête ingevuld, om zo hun mening te kunnen ventileren. Andersom kan het juist ook zo zijn dat de enquête met name is ingevuld door mensen die sterker dan anderen betrokken zijn bij het



stelsel. Deze betrokkenheid uit zich in een actieve deelname aan de LinkedIn groep en daarmee ook kennisname van de mogelijkheid om de enquête in te vullen.

## 2.4.2 BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt met name beïnvloed door het feit dat semi-gestructureerde interviews gehouden zijn. Bij een semi-gestructureerd interview is vooraf geen vragenlijst opgesteld. Hierdoor is moeilijk om de interviews nogmaals te houden en dezelfde resultaten te verzamelen. Dit hoeft geen probleem te zijn, omdat het mogelijk is om op basis van de gemaakte gespreksverslagen een nieuwe analyse uit te voeren. Daarnaast is het goed denkbaar dat er meer knelpunten een rol spelen bij het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Wanneer deze knelpunten niet genoemd zijn tijdens de dertien interviews, zijn deze niet meegenomen in de analyse. Ook is een aantal organisaties niet uitgenodigd voor een interview. Dit heeft simpelweg te maken met de beschikbare tijd. Hierdoor is het mogelijk dat knelpunten specifiek geldend voor een bepaalde sector niet aan bod komen.

De betrouwbaarheid van de enquête is gewaarborgd doordat de enquête is bijgevoegd in de bijlage, zodat deze nogmaals uit te voeren is.

# HOOFDSTUK 3:

## THEORETISCH KADER

*In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst voor het fenomeen kaderwetgeving. In paragraaf één wordt een inleiding gegeven op de algemene rechtsbegrippen algemene en bijzondere wet, waarna in paragraaf twee wordt ingezoomd op kaderwetgeving. Paragraaf drie behandelt vervolgens de parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze kaderwet voor wat betreft haar doelstellingen veel overeenkomsten vertoont met de doelstellingen die een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties zou kunnen hebben. De verhoudingen binnen het recht worden beschreven in paragraaf vier. In paragraaf vijf volgt tenslotte de conclusie op dit hoofdstuk.*

### 3.1 INLEIDING

*‘Lex specialis derogat legi generali’.*

Oftewel, de bijzondere wet gaat voor de algemene wet. Maar wanneer is een wet bijzonder? En wanneer spreekt men van een algemene wet?

Lex generalis is de Latijnse term voor algemene wet. De algemene wet stelt regels die algemeen van toepassing zijn (algemeen object – onderwerp) en de algemene wet geldt onverkort voor iedereen (algemeen subject – normadressaat). Kortmann, Vermeulen en Zoontjes (2000, p. 13) komen na een uitgebreide beschouwing tot de volgende beschrijving: “Alle wetten zijn algemene wetten als zij zich als zodanig betitelen”. Kortmann et al. (2000, p. 13) geven uitleg voor het feit waarom wetten algemene wetten zijn: “Algemene wetten zijn algemeen, althans delen ervan zijn het, omdat zij geraamtes, hoofdstructuren inhouden voor grote delen van het recht en (daarmee) vaak dicht liggen tegen algemene rechtsprincipes zoals: goede trouw, fair play, gelijkheid, rechtszekerheid, verbod van misbruik van recht en bevoegdheid, evenredigheid, audi et alteram partem (hoor en wederhoor), openbaarheid, etc”. Voorbeelden van algemene wetten zijn de Grondwet, de Wet algemene bepalingen en de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Bijzondere wetten, ook wel lex specialis in het Latijn, geven de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, omdat zij zijn toegespitst op één concreet onderwerp. De reikwijdte van een bijzondere wet is beperkt, omdat deze enkel van toepassing is op het gebied waarvoor zij regels bevat. Kortmann et al. hanteren de volgende definitie: “Iedere niet-algemene wet. Het gaat daarbij om wetten die geen universele of quasi-universele gelding (binnen een rechtsgebied) pretenderen, niet duidelijk aanknopen bij rechtsbeginselen en niet codificerend van aard zijn” (2000, p. 23). Een bijzondere wet geeft een uitwerking van een algemene

wet. De wet Bibob, de Winkeltijdenwet en verschillende milieuwetten zijn voorbeelden van bijzondere wetten.

Het onderscheid tussen algemene en bijzondere wetten is een relatief onderscheid. Binnen de algemene wetten vormt kaderwetgeving een bijzondere soort algemene wetgeving. In de volgende paragraaf wordt het begrip kaderwetgeving besproken.

## 3.2 KADERWETGEVING

“Een kaderwet bevat algemene regels, beginselen en procedures voor een bepaald gebied, maar stelt vaak weinig gedetailleerde regels” (Van Gestel en Vleugel, 2011, p. 17). Wintgens (2010, p. 140) geeft aan dat een kaderwet een wettelijk kader schept waarbinnen de beginselen van een regeling worden uitgedrukt. Door enkel kaders te scheppen geeft de wetgever in formele zin de ‘lagere’ regelgevers (de regering, individuele ministers of decentrale overheden) de bevoegdheid om de regeling op een meer gedetailleerde wijze uit te werken. Bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of door decentrale regelgeving (o.a. provinciale of gemeentelijke regels) wordt nadere invulling gegeven aan de hoofdzaken die in een kaderwet geregeld worden. In andere gevallen wordt de concrete invulling overgelaten aan private partijen, waarbij door middel van zelfregulering uitwerking wordt gegeven aan de bepalingen in de bovenliggende kaderwet.

De keuze voor kaderwetgeving wordt vaak gemaakt op basis van het motief van snelheid en flexibiliteit. In het algemeen wordt gedacht dat het wijzigen van AMvB's of ministeriële regelingen minder tijd in beslag neemt dan wijziging van reguliere wetgeving. Daarnaast neemt de voorbereiding van reguliere wetgeving meer tijd in beslag, dan de voorbereiding van AMvB's of ministeriële regelingen. Van Gestel (2012, p. 162) geeft aan dat snelheid echter ook kan duiden op een inhoudelijk lege kaderwet, die sneller door het parlement kan worden geloodst omdat er weinig politieke pijnpunten in staan. Kaderwetten kennen een grotere flexibiliteit, doordat nadere uitwerking plaatsvindt in lagere regelgeving. Een andere reden om te kiezen voor kaderwetgeving is de behoefte om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Risico is echter wel dat stelselmatigheid in wetgeving ontbreekt, omdat vanwege snel wisselend beleid de overheid een stroom van beleidsaanwijzingen en aanvullingen blijft doen. Doordat de beleidsaanwijzingen zich los van elkaar richten op verschillende details kan samenhang ontbreken.

### 3.2.1 VERSCHILLENDE VARIANTEN

Binnen kaderwetgeving kan onderscheid worden gemaakt tussen twee varianten. Allereerst wijst van Gestel (2012, p. 160) op de kaderwet die zelf nauwelijks regels stelt, maar alleen kernelementen bevat. Nadere uitwerking van het wettelijk kader in AMvB's en ministeriële regelingen wordt overgelaten aan lagere regelgevers of decentrale overheden. Deze vorm van kaderwetgeving is modifierend van aard. Om

verschillende redenen – behoefte aan snelheid, flexibiliteit, wetenschappelijke onzekerheid – worden technische details of uitvoeringskwesties overgelaten aan het bestuur (Van Gestel en Vleugel, 2011, p. 22). Vaak wordt voor dit type kaderwet de term raamwet gebruikt. Voorbeeld van raamwetgeving is de Aanbestedingswet. Inhoudelijk is het aanbestedingsproces geregeld in het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten. Deze vorm van kaderwetgeving wordt vaak gebruikt voor wetgeving waarin veel EU-regels geïmplementeerd moeten worden.

Ten tweede kan het type kaderwet worden onderscheiden dat voor een bepaald terrein de algemene regels (kaders) vaststelt, die in specifieke wetgeving nader uitgewerkt kunnen zijn. Het gaat hierbij om generieke elementen die voor bepaald terrein geldig zijn. Door deze elementen in een kaderwet te regelen, hoeven deze niet in iedere specifieke wet opnieuw geregeld te worden. Deze vorm van kaderwetgeving is codificerend en harmoniserend van aard. Door de in de praktijk gegroeide normen vast te leggen zorgen codificerende en harmoniserende kaderwetten voor een uniforme behandeling van bepaalde rechtsvragen. Van Gestel (2012, p. 160) spreekt van codificatie van bestaande regels, gewoonten en gebruiken. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan worden bestempeld als de kaderwet voor het milieu en ruimtelijke ordening terrein. Voor een aantal bijzondere terreinen zijn specifieke wetten die vergunningen of plan zaken regelen, maar grotendeels vindt regulering op dit terrein plaats in de Wabo. Ook de Algemene wet bestuursrecht valt onder dit type kaderwetgeving. De Awb geldt als dé kaderwet op bestuursrechtelijk terrein: veel andere wetten maken gebruik van de daarin algemeen geregelde begrippen en procedures.

Een ander onderscheid dat gemaakt wordt, is het onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke kaderwetgeving. In reactie op het WRR rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* maakt Eijlander (2004) onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke kaderwetgeving. Door de normatieve, economische of technische verankering aan te geven, wordt de formele wet een bron van collectief bindende besluiten, waarin weliswaar zeer veel open normen zullen zijn geformuleerd, maar waar de politieke gemeenschap zich wel naar wil richten (WRR, 2002, p. 243-244). Eijlander (2004, p. 3) stelt dat de wet de belangrijkste, globale en open normen moet bevatten en daarbij ruimte moet laten aan partijen in het maatschappelijke veld om deze normen nader in te vullen, al dan niet via zelfregulering. De door de Raad bedoelde wetgeving wijkt af van de tot dan toe gehanteerde procedurele kaderwetgeving. Procedurele kaderwetgeving wordt gekenmerkt door een veelheid aan delegatiebepalingen, waardoor op het niveau van de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gedetailleerde regels (kunnen) worden gesteld (Eijlander, 2004, p. 3).

### 3.2.2 VERSCHUIVING PRIMAAT VAN DE WETGEVER

In haar jaarverslag 2006 wijst de Raad van State op het feit dat steeds meer wetgeving kaderwetgeving is waarbij de eigenlijke normen niet meer in de wet, maar in uitvoeringsregelingen worden vastgelegd (Raad van State, 2006, p. 41). De Raad van State betwijfelt of de beleidsvrijheid die een kaderwet biedt, ook altijd leidt tot meer details in de nadere regelgeving. Daarnaast heeft de Raad van State in haar jaarverslag de noodklok geluid waar het gaat om de rol van de wetgever. De Raad stelt:

*“De wet is normstellend. Kader- en raamwetgeving, waaraan vrijwel iedere materiële norm ontbreekt, kan een illustratie zijn van wetgeving die onderdeel is geworden van het beleid. Zij miskent dat wetgeving meer functies heeft dan vertaling van (eventueel nog te vormen, of nog te wijzigen) beleid doordat normering ontbreekt. ‘Flexibiliteit en maatwerk’ zijn veel genoemde argumenten voor dergelijke wetgeving. Deze rechtvaardigen niet dat de wet verwordt tot een gewoon beleidsinstrument. Kaderwetten bieden de burger geen bescherming tegenover de overheid, omdat inhoudelijke normering ontbreekt”* (Raad van State, 2006, p. 57).

Het primaat van de wetgever<sup>2</sup> dreigt te verschuiven. Kaderwetgeving wordt gekenmerkt door een ruime mate van delegatie van bevoegdheden. De rol van de uitvoerende macht en de ambtenarij in het wetgevingsproces wordt groter, ten koste van de invloed van het parlement (Van Gestel, 2012, p. 155). De verplaatsing van de wetgevende macht vindt niet alleen plaats in de richting van andere, lagere, regelgevers, maar ook naar supranationale instanties, naar (Europese) agentschappen en zelfstandige bestuursorganen en naar private normstellers (zelfregulering/coregulering) (Van Gestel, 2012, p. 157). Kritische kanttekening moet hierbij geplaatst worden bij de rol van de wetgevende macht wanneer het gaat om vertegenwoordiging van het volk. Door delegatie van bevoegdheden naar de uitvoerende macht, wordt de invloed van de volksvertegenwoordiging sterk verminderd.

Het primaat van de wetgever komt sterker in het geding naarmate een kaderwet meer delegatiebepalingen bevat. Wanneer de zaken die gedelegeerd worden technische (uitvoerings-)kwesties bevatten, komt het primaat niet in het geding. De uitvoering wordt dan immers overgelaten aan de professionals. Als delegatiebepalingen ertoe leiden dat inhoudelijke keuzes en beslissingen worden doorgeleid naar het bestuur, verliest de volksvertegenwoordiging wel haar invloed. Ook in het geval dat kaderwetten zelf weinig houvast bieden voor de uitvoeringspraktijk en de inkleuring van de normen afhankelijk wordt gemaakt van zelfregulering door private organisaties, verliest de wetgever haar primaat. Laatstgenoemde vorm van delegatie roept de vraag op of de zelfregulering daadwerkelijk tot stand komt en of de normen die daaruit voortvloeien voldoende draagvlak bezitten binnen de sector (Van Gestel en Vleugel, 2011, p. 20). Het

---

<sup>2</sup> In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt het primaat van de wetgever neergelegd in Aanwijzing 22. Zie ook: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/Hoofdstuk22/Aanwijzing22/>

primaat van de wetgever weegt minder zwaar wanneer het gaat om de implementatie van Europese regelgeving. Vaak laat deze weinig ruimte voor de nationale wetgever en daarbij komt dat democratische legitimatie gezocht moet worden op Europees niveau (Van Gestel, 2012, p. 164).

### 3.2.3 IN EUROPA

Op Europees niveau zijn kaderrichtlijnen vergelijkbaar met kaderwetten binnen de nationale wetgeving. Van Gestel en Vleugel (2011) verwijzen in dit verband naar een onderzoek van Curtin e.a. waarin een definitie van kaderrichtlijnen wordt gegeven:

*“Als ‘kaderrichtlijnen’ zijn te beschouwen alle richtlijnen die (1) een breed toepassingsbereik hebben, (2) brede open normstellingen bevatten en (3) ruimte laten voor serieuze nadere normstelling door de Europese instanties door ofwel (3a) delegatie aan de ‘tertiaire EU-wetgever’ (veelal de Commissie) ofwel (3b) een wetgevingsopdracht aan de ‘secundaire’ EU-wetgever”.*

Kenmerkend verschil tussen Europese kaderrichtlijnen en nationale wetgeving is de politieke beleidsvrijheid die wordt meegegeven bij de nationale implementatie van de Europese richtlijnen. Deze beleidsvrijheid wekt de schijn op dat de lidstaten een eigen invulling kunnen geven. Daarbij moet echter niet worden vergeten dat de functie van veel Europese wetgeving (harmonisatie en afbakening van de nationale keuze en beslissingenruimte) een andere is dan van veel nationale wetgeving (een inhoudelijke vertaling van zeden, gewoonten of beleidskeuzes in regels) (Van Gestel en Vleugel, 2011, p. 24).

Zoals eerder aangegeven geldt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als dé kaderwet voor het bestuursrecht. In de Awb zijn algemene regels en beginselen van het bestuurs(proces)recht vastgelegd om ervoor te zorgen dat deze niet steeds opnieuw in bijzondere bestuursrechtelijke regelingen hoeven te worden opgenomen. De Awb is daarmee vooral een faciliterende *lex generalis* ten opzichte van *leges speciales* op het terrein van het bijzondere bestuursrecht (Van Gestel en Vleugel, 2011, p. 18). In dit theoretisch kader wordt de parlementaire geschiedenis van de Awb beschreven, omdat deze kaderwet voor wat betreft haar doelstellingen veel overeenkomsten vertoont met de doelstellingen die een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties zou kunnen hebben.

## 3.3 ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt als een bijzondere algemene wet. De Awb stelt onder meer algemene regels voor de verhouding tussen burger en overheid vast. Heldeweg (2006, p. 53) omschrijft de Awb als “het bestuursrechtelijke normatief kader voor het overheidsbeleid”. Schlössels en Zijlstra (2010, p. 3) omschrijven het bestuursrecht als “het recht voor, van en tegen het overheidsbestuur”. Ten opzichte van het overheidsbestuur vervult het bestuursrecht drie functies: een legitimerende, een instrumentele en een

waarborgfunctie. Vanuit de legitimerende functie gezien vormt het bestuursrecht het recht *voor* het bestuur. De grondslag voor het overheidsoptreden ligt in het bestuursrecht, doordat is vastgelegd welke bestuursorganen bestaan en welke bevoegdheden zij hebben (Schlössels en Zijlstra, 2010, p. 12). De wijze waarop bestuursorganen hun bevoegdheden uitoefenen is vastgelegd in het recht *van* het bestuur. De instrumentele functie van het bestuursrecht wordt uitgewerkt in nadere regelgeving, beleidsregels en besluiten (Schlössels en Zijlstra, 2010, p. 12). Tenslotte biedt het recht *tegen* het bestuur de burger waarborgen tegen het overheidsoptreden. De burger krijgt niet alleen de mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een besluit. Ook zorgvuldig handelen door de overheid wordt gewaarborgd door het recht om zienswijzen of bedenkingen naar voren te brengen, het interne en externe klachtrecht en de mogelijkheid van schadevergoeding, alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, openbaarheid en inspraak (Schlössels en Zijlstra, 2010, p. 12).

### 3.3.1 NOODZAAK

Het bestuursrecht is in Nederland lange tijd sterk verdeeld geweest. De verschillende deelterreinen van het bestuursrecht kenden elk hun eigen wet- en regelgeving. Samenhang ontbrak, doordat in de verschillende regelingen uiteenlopende definities en voorschriften werden gehanteerd. Naast regelgeving per deelterrein, ontwikkelde zich rechtspraak per deelterrein (Heldeweg, 2006, p. 54). Er was geen hoogste rechter voor het gehele bestuursrecht, waardoor de rechtseenheid onvoldoende was: verschillende rechters vormden uiteenlopende jurisprudentie en op veel punten was het zelfs niet bekend of de jurisprudentie van de verschillende rechters uiteenliep (Schueler, 2010, p. 174). Jurisprudentie vormde echter een belangrijke bron voor inhoudelijke normen binnen het bestuursrecht. De snelle ontwikkeling van zowel wet- en regelgeving als rechtspraak zorgden voor een gebrek aan systematiek (Schueler, 2010, p. 174). Om samenhang in het bestuursrecht te bewerkstelligen is besloten tot vastlegging van algemene regels van bestuursrecht in de Awb. De Haan, Drupsteen en Fernhout (2001, p. 75) geven aan dat de Awb een sterk structurerend karakter heeft. De onderwerpen zijn strakker omschreven dan voorheen. Ook de rechtsgevolgen zijn scherper bepaald. Het belang van de algemene regels is sterk toegenomen door het wettelijke karakter dat is verkregen door vastlegging in de Awb.

In de Nederlandse Grondwet van 1983 wordt in artikel 107, lid 2 vastgelegd dat: “De wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt”. De Awb is daarmee een organieke wet. Men spreekt van organieke wetten wanneer de Grondwet opdracht geeft tot vaststelling van de wet. In dit artikel wordt meteen de hoofddoelstelling van de Awb bepaald: het geven van algemene regels van bestuursrecht (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 1). Daarnaast kent de Awb een tweede hoofddoelstelling, namelijk het geven van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 1). Artikel 107, lid 2 van de Grondwet spreekt van het vaststellen van algemene regels. Deze formulering maakt

duidelijk dat de Awb een ruimer toepassingsbereik heeft dan de wettelijke regelingen op de deelgebieden. Schlössels en Zijlstra geven aan dat het gebruik van het woord regels suggereert dat delegatie aan lagere wetgevers is toegestaan (2010, p. 83).

Het doel van de Awb is een vereenvoudiging van het bestuursrecht door uit verspreide wetgeving en rechtspraak algemene regels af te leiden en deze in de Awb te codificeren (Heldeweg, 2006, p. 54). Daarnaast heeft modificatie plaatsgevonden door aanpassing en aanvulling van de bestaande regels. De Awb is echter géén poging om het gehele bestuursrecht met al haar deelgebieden in één wetboek vast te leggen. Zelfs het vastleggen van de 'belangrijkste' regels van het bestuursrecht in één wetboek is onbegonnen werk. Wat voor het ene deelgebied geldt als belangrijk, speelt in een ander deelgebied geen rol. Harmonisatie van het bestuursrecht wordt bereikt door het formuleren van een raamwerk van algemene bepalingen, waarop met bijzondere wetgeving kan worden aangesloten (Heldeweg, 2006, p. 55). De Awb is daarmee niet uitputtend voor het bestuursrecht in Nederland. Veel onderwerpen lenen zich niet voor regeling in de Awb, waardoor zij uitgewerkt moeten worden in andere, vooral lagere regelgeving. De verschillende beleidsterreinen en situaties vragen om regelingen die zijn toegesneden op de problemen die zich specifiek op die terreinen voordoen (Michiels, 2009, p. 21).

### 3.3.2 DOELSTELLINGEN NADER UITGEWERKT

Ter uitvoering van de codificatieplicht werd in 1983 een Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht ingesteld. Deze Commissie Scheltema, genoemd naar de voorzitter, werd belast met de voorbereiding van wetsvoorstellen inzake de Awb. De Commissie Scheltema diende algemene regels voor het bestuursrecht te ontwikkelen op grond van een aantal doelstellingen:

- a. Het *bevorderen van eenheid* binnen de bestuursrechtelijke wetgeving;
- b. Het *systematiseren* en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
- c. Het *codificeren* van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend;
- d. Het *treffen van voorzieningen* ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.

(Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 2).

Uit deze doelstellingen blijkt dat de burger binnen de Awb een belangrijkere positie gaat innemen. Er wordt gestreefd naar een wederkerige rechtsbetrekking, waarbij men uitgaat van een meer horizontale benadering van de burger door het bestuur. Zowel burgers als de overheid hebben rechten én plichten (Michiels, 2009, p. 21). Er is meer aandacht voor overleg, communicatie en het meer rekening houden met individuele belangen van burgers (Heldeweg, 2006, p. 56). Al in de eerste tranche van de Awb zijn regelingen getroffen over het



verkeer tussen burger en bestuursorgaan. Na deze eerste tranche volgden nog drie tranches, waardoor de Awb uiteindelijk uit vier tranches bestaat. De verschillende tranches geven invulling aan de geleidelijke opbouw van de Awb. Naast de verschillende tranches worden ook tussentijdse aanpassingen en aanvullingen met specifieke onderwerpen gedaan.

### 3.3.2.1 EENHEID VAN WETGEVING

Volgens de memorie van toelichting op de eerste tranche Awb beoogt de Awb voor die onderwerpen die op veel terreinen van bestuursrechtelijke wetgeving een rol spelen een algemene regeling te treffen. “Er komt dan een geheel van algemene regels tot stand die steeds van toepassing zijn, zodat de bijzondere wetgever niet meer in de daar geregelde onderwerpen behoeft te voorzien” (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Eenheid van wetgeving is voor veel partijen van groot belang: het recht wordt eenvoudiger en daardoor beter toegankelijk. Aan de kenbaarheid van het recht wordt ernstig afbreuk gedaan wanneer eenzelfde onderwerpen op uiteenlopende wijzen in de wetgeving worden geregeld (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Een viertal argumenten pleit voor een enkele bepaling in een algemene wet in plaats van een veelheid van regels in bijzondere wetten, die onderling sterk verschillen. Ten eerste is een enkele bepaling die voor het gehele bestuursrecht geldt eenvoudiger dan verschillende bepalingen waarvan de reikwijdte steeds moet worden bepaald voordat tot toepassing in een concreet geval kan worden besloten (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Want hoewel regels over termijnen voor bezwaar en beroep veel voorkomend zijn, zullen zij qua inhoud veel variatie vertonen wanneer zij in iedere wet opnieuw geformuleerd moeten worden. Ten tweede roepen de verschillen in formulering de vraag op of met het verschil in formulering ook daadwerkelijk een verschil in regeling is beoogd, of dat het slechts om een redactionele kwestie gaat (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Vice versa wordt in wetgeving een verschillende definitie gegeven voor eenzelfde begrip. Ten derde betekent het feit dat in vele wetten een soortgelijke regeling voorkomt, dat bij iedere regeling dezelfde vraagpunten kunnen rijzen, die dan weer voor iedere wet opnieuw moeten worden opgelost (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Wanneer de wetgever daar geen antwoord op geeft, moet men in de jurisprudentie uiteindelijk bepalen welke regel toepassing heeft. Verschillen tussen de beleidsterreinen en verschillen in de wettelijke formulering zorgen er echter voor dat een beslissing voor de ene wet niet rechtstreeks voor andere wetten geldt. Ten vierde zorgt eenheid van wetgeving er ook voor dat minder commentaren en handleidingen geschreven hoeven worden, zodat het aantal bronnen op basis waarvan uitspraken worden gedaan zal afnemen. Schlössels en Zijlstra (2010) geven aan dat harmonisatie van wetgeving de doelmatigheid versterkt, doordat niet langer nodeloos afwijkende vormen gehanteerd worden.

Aan eenheid van wetgeving kleeft echter ook een nadeel. Een algemene regel veronderstelt dat de afweging die aan die regel ten grondslag ligt in grote lijnen voor het gehele bestuursrecht kan gelden (Kamerstukken II,

1988-1989, 21221, nr. 3, p. 4). Uitzonderingen moeten overwogen worden wanneer specifieke kenmerken van een bepaald terrein daar om vragen.

Concluderend kan worden gesteld dat eenheid van wetgeving de kenbaarheid van het recht vergroot. Niet alleen burgers, maar ook overheidsorganen zullen minder te maken krijgen met gecompliceerde regelgeving. Binnen ministeries kan veel tijd bespaard worden, doordat de in een algemene wet geregelde onderwerpen niet meer in bijzondere wetten hoeven te worden geregeld. Harmonisatie van begrippen bevordert de eenheid van wetgeving. Wanneer eenzelfde term in de wetgeving steeds dezelfde definitie heeft, kan een algemene wet een voorbeeldwerking hebben als men in het geval van bijzondere wetgeving aansluiting zoekt bij de in de algemene wet gehanteerde definitie.

### *3.3.2.2 SYSTEMATISEREN EN VEREENVOUDIGEN*

Het gegeven dat algemene regels wetgeving eenvoudiger maken lijkt schieten voor open doel. Een algemene regel zal immers een bepaling in vele bijzondere wetten overbodig maken (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 4). Systematiek in de opbouw van een algemene wet zorgt ervoor dat er samenhang binnen de materie ontstaat. Bijgevolg zal deze ook logischer geregeld worden en worden tegenstrijdigheden gemakkelijker vermeden. Daarnaast is aanpassing van wetgeving aan nieuwe inzichten eenvoudiger en zorgt de aangebrachte systematiek ervoor dat de gevolgen van wijzigingen gemakkelijker te overzien zijn. Resultaat hiervan is dat de wet beter bij de tijd te houden is. Ook voor de rechterlijke macht heeft systematiek in wetgeving positieve gevolgen. Bij interpretatie van de wet kan de rechter ook argumenten ontleen aan het stelsel van de wet. Omdat niet alles bij wet geregeld kan worden, moet de rechterlijke macht nogal eens beroep doen op het systeem van de wet (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p.4).

Kortom, systematiek in wetgeving draagt bij aan een beter begrip van de gestelde regels. Daarnaast levert samenhangende en doordachte regelgeving een belangrijke bijdrage aan het zicht op de bedoeling van de wetgever (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 4).

### *3.3.2.3 CODIFICEREN*

Jurisprudentie vormt een belangrijke bron bij de toepassing van het recht in Nederland. Codificatie van wetgeving versterkt de kenbaarheid van het recht en daarmee ook de rechtszekerheid. Wanneer men de interpretatie van een rechtsregel niet langer hoeft af te leiden uit een veelheid aan rechterlijke beslissingen, maar deze interpretatie is vastgelegd bij wet wordt de toepasbaarheid verbeterd. Door het ontbreken van een hoogste rechter is een veelheid aan rechterlijke beslissingen ontstaan over steeds weer enigszins verschillende gevallen. Door middel van codificatie is een algemeen geformuleerde regel ontstaan in één wetsbepaling. Inhoud en toepassingsbereik van wetgeving zijn hierdoor gemakkelijker vast te stellen. Niet alleen de rechter bemerkt de voordelen van codificatie. Terwijl iedere wet wordt gepubliceerd, geschiedt de publicatie van rechterlijke uitspraken minder consequent, zodat de toegankelijkheid van het

jurisprudentierecht minder goed gewaarborgd is (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 5). Hierdoor blijven bepalingen in de wet van toepassing tot het moment waarop zij worden gewijzigd. Een ander belangrijk voordeel van codificatie is dat in wetten neergelegd recht in het algemeen toegankelijker is dan ongeschreven recht dat uit de jurisprudentie moet worden afgeleid (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 5). Nadeel is echter dat wellicht regels worden vastgelegd die nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd.

#### **3.3.2.4 HET TREFFEN VAN ALGEMENE VOORZIENINGEN**

Het toepassingsbereik van algemene regels is groot. Algemene regels gelden, in beginsel, voor iedereen. Er zijn dan ook onderwerpen die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 5). Voorbeeld hiervan is de verplichting tot het indienen van bezwaar voordat beroep kan worden ingesteld bij een administratieve rechter. Onderwerpen als deze vragen om algemene regels, omdat dit doelmatiger is om een werkelijk sluitend systeem te krijgen dan het wijzigen van de vele wetten die anders het onderwerp regelen (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 6).

### **3.4 VERHOUDINGEN BINNEN HET RECHT**

Zoals eerder aangegeven stelt de Awb algemene regels van bestuursrecht vast. De Awb is daarmee van toepassing op het handelen van bestuursorganen van alle bestuurslagen, zowel bij de uitvoering van wetgeving in formele zin als bij de vaststelling en uitvoering van bestuurswetgeving (Heldeweg, 2006, p. 59). Daarmee lijkt de Awb een belangrijke positie in te nemen binnen de Nederlandse rechtsstaat. De vraag is echter of de Awb daarmee belangrijker is dan andere wetten, oftewel: heeft de Awb voorrang op andere wetten?

#### **3.4.1 ALGEMEEN VERSUS ALGEMEEN**

De Awb is een wet in formele zin – een wet vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal. Tussen de Awb en andere formele wetten bestaat geen rangorde (Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male, 2008, p. 59). Vanzelfsprekend staan de Grondwet en het Statuut hoger op de hiërarchische ladder, maar tussen wetten in formele zin bestaat geen hiërarchisch onderscheid.

Kortmann et al. (2000, p. 20) wijzen echter op het vraagstuk van de toepassing van twee of meer algemene wetten. In een voorbeeld geven zij aan dat in het geval van wijzigingen van delegatiemogelijkheden in de Provinciewet de vraag rijst of de Awb in acht genomen moet worden. De Provinciewet is een algemene wet, weliswaar specifiekere dan de Awb voor wat betreft het toepassingsbereik, maar desondanks te kwalificeren als algemeen. Inmiddels is gebleken dat in het geval van delegatie de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet zijn aangepast aan de Awb. Kennelijk beschouwt de wetgever de Awb, althans onderdelen daarvan, als een algemenere wet dan de gewijzigde wetten (Kortmann et al., 2000, p. 20). Er lijkt een regel

ontstaan die luidt: “Als er sprake is van twee of meer algemene wetten kan men, zoals de wetgever inzake de Awb heeft gedaan, één ervan als de ‘meest algemene’ beschouwen. De andere algemene wetten worden aan die meest algemene aangepast” (Kortmann et al., 2000, p. 21). Een andere benadering die hierbij gevolgd kan worden, is nagaan vanuit welk gezichtspunt de ene algemene wet of bepaling daarvan ‘algemener’ is dan die van de andere algemene wet (Kortmann et al., 2000, p. 21).

Hoewel formeel gezien de Awb op gelijke plaats op de hiërarchische ladder staat als andere formele wetten, lijkt de Awb in praktijk een superieure positie te hebben.

### 3.4.2 ALGEMEEN VERSUS BIJZONDER

Wanneer wordt gesproken van bijzondere wetgeving in relatie tot de Awb, dan geldt dat het gaat om een andere wet in formele zin, die in verhouding tot de Awb een minder algemeen karakter heeft (Michiels, 2009, p.22). De wetgever is echter van oordeel dat bijzondere wetgeving overeen moet komen met de Awb (Kortmann et al., 2000, p. 23). Bijgevolg is een groot aantal bijzondere wetten aangepast aan de Awb door middel van aanpassingswetgeving. De wetgever probeert zich aan de Awb te houden in het geval van aan de Awb posterieure wetgeving. Voor veel andere algemene wetten geldt dat echter niet. De vraag blijft echter welke weg gevolgd moet worden bij strijdigheid van de bijzondere regel met de algemene regel. Ook voor dit vraagstuk is een antwoord gevonden, waarbij men terugvalt op het beginsel van *lex specialis derogat legi generali*. Volgens dit beginsel krijgt een bijzondere wet voorrang boven de algemene wet wanneer de bijzondere wet noodzakelijk is om één speciale situatie te regelen, die ook onder de algemene regelgeving valt. Eveneens van belang hierbij is de regel van *lex posterior*, die bepaalt dat wanneer regels van gelijke rang strijdig zijn de wet die het laatst is vastgesteld geldt.

Van Wijk et al. (2008) verwijzen in dit verband echter terug naar de doelstellingen van de Awb. Overeenkomstig de gedachte dat de doelen die met een algemene wet worden beoogd, alleen maar kunnen worden bereikt indien de algemene wet als ‘leidend’ wordt beschouwd, is de opzet dat de Awb ‘dwingend recht’ bevat, dat wil zeggen dat de bijzondere wet er alleen van kan afwijken als uit de Awb zelf blijkt dat die mogelijkheid is bedoeld (Van Wijk et al., 2008, p. 59). Deze afwijking krijgt op twee manieren vorm:

- De Awb bevat een regeling, waarbij wordt vermeld: ‘..., tenzij bij wet anders is bepaald’. Middels deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid dat bij bijzondere wet wordt afgeweken van de algemene regel.
- In bepaalde gevallen kan echter ook bij wet in formele zin worden afgeweken van de Awb, ook wanneer dit niet expliciet in de Awb wordt vermeld. In de bijzondere wet wordt dan gebruik gemaakt van de bepaling: ‘In afwijking van artikel ... van de Awb geldt...’. Deze afwijking moet in de memorie van toelichting op de betreffende wet uitvoerig worden gemotiveerd.

### 3.5 CONCLUSIE

Binnen wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere wetten. Kaderwetgeving vormt een bijzondere soort algemene wetgeving. Een kaderwet bevat algemene regels, beginselen en procedures voor een bepaald gebied, maar stelt vaak weinig gedetailleerde regels. De wetgeving in formele zin geeft 'lagere regelgevers' de bevoegdheid om op gedetailleerde wijze invulling te geven aan deze kaders. Er wordt vaak voor kaderwetgeving gekozen vanwege de snelheid waarmee deze kunnen worden ingevoerd.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormt een bijzondere kaderwet. De Awb geeft algemene regels voor het bestuursrecht, waarbij nadere uitwerking plaatsvindt in specifieke wetgeving. Doordat algemene regels in de Awb zijn opgenomen, hoeven deze niet steeds opnieuw in de bijzondere bestuursrechtelijke regelingen te worden opgenomen.

# HOOFDSTUK 4: HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES

*Om inzicht te krijgen in het stelsel van basisregistraties is het van belang om alle elementen ervan te kennen. Paragraaf één geeft een definitie van het begrip basisregistraties en zet de twaalf eisen op een rij waaraan de basisregistraties moeten voldoen. Daarna wordt in paragraaf twee het stelsel van basisregistraties behandeld, onderverdeeld in een subparagraaf doel en een subparagraaf gebruik. Paragraaf drie laat de lezer kennismaken met de Stelselvoorzieningen en de knooppunten en verbindingen die nodig zijn voor een werkend stelsel van basisregistraties. In paragraaf vier wordt ingegaan op de maatschappelijke baten van het stelsel van basisregistraties. Paragraaf vijf tenslotte geeft een conclusie op de vraag: Wat is het stelsel van basisregistraties?*

## 4.1 BASISREGISTRATIES

Basisregistraties vormen een belangrijke informatiebron voor de overheid. “Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken” (e-Overheid, 2012a).

Basisregistraties bevatten authentieke en niet-authentieke gegevens. Een gegeven wordt als authentiek gezien wanneer het bij wettelijk voorschrift als authentiek wordt aangemerkt (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 12). Binnen het programma Stroomlijning Basisgegevens wordt een authentiek gegeven omschreven als: “gezien het geheel van wettelijke taken, voor alle overheidsinstanties vitaal of veelvuldig en om uiteenlopende redenen nodig, kwalitatief hoogwaardig en als zodanig bij of krachtens de wet aangewezen” (Kamerstukken II, 2005-2006, 30514, nr. 3, p. 6). Het gaat dus om gegevens, die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en die door bestuursorganen bij de uitoefening van publiekrechtelijke taken dienen te worden gebruikt. Impliciet gaat het om gegevens die zich lenen voor overheidsbreed verplicht gebruik. Dit overheidsbrede gebruik brengt met zich mee dat de gegevens voor vele instanties nodig zullen zijn, terwijl verplicht gebruik vereist dat de kwaliteit van de gegevens goed is. Een voorbeeld van authentieke gegevens zijn persoonsgegevens uit de GBA. Naast authentieke gegevens bevatten basisregistraties ook niet-authentieke gegevens. Een niet-authentiek gegeven is, logischerwijs, een gegeven dat niet bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangewezen.

Basisregistraties zijn opgebouwd uit verschillende, vergelijkbare gegevensbestanden, die geïntegreerd worden tot één register (Kamerstukken II, 2001-2002, 26387, nr. 11, p. 4). Het gaat hier om gegevens die intensief gebruikt worden door een groot aantal organisaties met een publieke taak en in meerdere ketens. Voor een aantal basisregistraties geldt dat deze gebaseerd zijn op bestaande registraties. Het Kadaster en de

Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens zijn voorlopers geweest voor wat betreft de ontwikkeling tot basisregistratie. De aanwijzing als basisregistratie brengt extra taken met zich mee.

#### 4.1.1 EISEN AAN DE BASISREGISTRATIES

Basisregistraties moeten voldoen aan een aantal kenmerken. Deze zogenoemde twaalf eisen zijn geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer van 3 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18) en gelden sindsdien als een vereiste voor basisregistraties. In deze subparagraaf worden de twaalf eisen nader uitgewerkt.

##### ***Heldere wetgeving***

###### *Eis 1: De registratie is bij wet geregeld*

Overheidsorganisaties gebruiken al vele jaren registraties voor de uitvoering van hun taken. Een aantal van deze registraties zijn tot basisregistratie benoemd, omdat zij authentieke gegevens bevatten die voor meerdere organisaties van belang zijn. Aan deze registraties zijn juridische kaders verbonden, die niet zonder meer ongeldig kunnen worden verklaard. Daarom moeten aan de basisregistraties dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan de afzonderlijke gegevensregistraties die door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden.

###### *Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht*

Omdat de gegevens in een basisregistratie verplicht gebruikt moeten worden door overheidsorganisaties is het van groot belang dat deze gegevens correct en actueel zijn. Het overheidsbrede gebruik van de basisregistraties zorgt ervoor dat onjuistheden eerder zullen worden opgemerkt. Om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen, moeten afnemers worden verplicht om onjuistheden terug te melden. Afnemers hebben de plicht om, bij twijfel aan de juistheid van de gegevens in de basisregistratie, dit te melden aan de houder. De houder heeft de plicht om de melding vervolgens serieus te onderzoeken en wanneer nodig correcties door te voeren.

###### *Eis 3: De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid*

Om de doelstellingen van het programma Stroomlijning Basisgegevens (zie paragraaf 4.2.1) te bereiken, is het gebruik van basisregistraties verplicht voor alle publieke en private instanties die uitvoering geven aan publieke taken. Wanneer gegevens aanwezig zijn in een basisregistratie, is het niet toegestaan deze gegevens opnieuw te verzamelen. Omdat onjuistheden moeten worden teruggemeld en gecorrigeerd, kan een afnemer erop vertrouwen dat gegevens uit de basisregistratie gebruikt kunnen worden in het werkproces, zonder nader onderzoek.

*Eis 4: Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid*

Iedere basisregistratie valt onder de politieke verantwoordelijkheid van het departement dat eigenaar ervan is. Daarnaast moet worden vastgelegd welke partij kan worden aangesproken wanneer fouten zich voordoen. De aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid moeten wettelijk worden vastgelegd.

### **Transparantie financiën**

*Eis 5: De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan*

Het gebruik van bestaande registraties als basisregistraties zorgt voor een nieuwe vorm van financiering. Naast de kosten die verbonden zijn aan het al bestaande register, zorgt de taak als basisregistratie voor extra kosten. Het stelsel van basisregistraties brengt onlosmakelijk met zich mee dat de kosten voor de rekening komen van een andere partij dan de baten. Het is de taak van de verantwoordelijke minister om in samenspraak met de beheerder en de afnemers een oplossing voor dit vraagstuk te vinden. Als uitgangspunt geldt dat generale bekostiging van basisregistraties niet verplicht is, maar wel toegestaan wanneer dit in het belang van de betreffende registratie is.

### **Duidelijke inhoud en structuur**

*Eis 6: Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie*

Het principe van 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' leidt ertoe dat "de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalt" (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 13). Daarom moet wettelijk worden vastgelegd wat de inhoud van de registratie is. Daarbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de definities van de gegevens in de basisregistratie en het domein (de objecten van registratie) waarover gegevens worden vastgelegd.

### **Duidelijke verantwoordelijkheden en procedures**

*Eis 7: Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds*

De basisregistraties spelen een belangrijke rol in de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid. Daarom is het essentieel dat de betrokkenen sluitende afspraken maken, bijvoorbeeld over het 'change management' en de formaten voor uitwisseling van gegevens. Verder moeten de verschillende rollen van de betrokken partijen ten opzichte van de basisregistratie en ten opzichte van elkaar beschreven worden en de onderlinge verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.



*Eis 8: Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie*

Binnen het stelsel van basisregistraties wordt onderscheid gemaakt tussen openbare en gesloten registraties. Voor een aantal registraties geldt dat deze niet zonder meer toegankelijk zijn vanwege de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens in de registratie. De toegankelijkheid van openbare registraties houdt verband met zaken als leveringsvoorwaarden, terwijl voor gesloten basisregistraties geldt dat bepalingen worden opgenomen over autorisatieprocedures. Wanneer een afnemer geautoriseerd wil worden voor gegevens in een gesloten basisregistratie, vindt hierover expliciete besluitvorming plaats volgens een vaststaande procedure. Autorisatieverzoeken moeten voldoen aan de randvoorwaarden ten aanzien van de mate waarin een registratie openbaar is en de regelgeving omtrent privacy.

*Eis 9: Er is een stringent regime van kwaliteitsborging*

Omdat een basisregistratie voor bepaalde gegevens de officiële bron is, is van het van groot belang dat de gegevens in een basisregistratie juist, actueel en volledig zijn. “Daarom moet worden gewaarborgd dat de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie beter is dan iedere organisatie voor zichzelf kan organiseren” (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 14). De kwaliteitsborging valt uiteen in twee delen. Ten eerste wordt een zelfreinigende database gecreëerd door de verplichting aan afnemers om twijfelgevallen te melden aan de houder van de basisregistratie. Ten tweede moet de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties transparant zijn voor afnemers. Het voor moet afnemers duidelijk zijn welke procedures worden gevolgd ter borging van de kwaliteit, alsmede inzicht in het gerealiseerde kwaliteitsniveau. Hierdoor wordt voorkomen dat spookverhalen ontstaan over de kwaliteit van de gegevens.

*Eis 10: Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie*

Omdat de omstandigheden van een basisregistratie kunnen veranderen, is het van belang dat afnemers op niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen op de registratie. Invloed moet kunnen worden uitgeoefend op inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en/of wetgeving van een basisregistratie. Het niet-vrijblijvende karakter is van belang omdat afnemers voor het uitvoeren van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een basisregistratie.

### **Onderdeel van het stelsel**

*Eis 11: De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven*

Het verbeteren van het gemeenschappelijke en gezamenlijke gegevensgebruik is één van de doelstellingen van het stelsel van basisregistraties. Deze doelstelling moet bereikt worden door het maken van “duidelijke

afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie” (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 15). Om optimaal te kunnen functioneren, moet het stelsel van basisregistraties intern consistent zijn. Bij het toevoegen van een nieuwe basisregistratie aan het stelsel moet daarom worden nagegaan “of het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie” (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 15). Daarnaast dient ook de relatie met de gegevens uit de basisregistratie te worden vastgelegd.

*Eis 12: De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk het functioneren van de registratie*

Het stelsel van basisregistraties is van groot belang voor het functioneren van de overheid. De overheid moet dan altijd zelf zeggenschap behouden over de basisregistraties. Wanneer voldaan wordt aan alle aan de basisregistraties gestelde eisen, kan het operationele beheer onder duidelijke voorwaarden worden overgedragen aan een semi-overheidsinstelling of organisatie in de private sector. De minister neemt hiervoor de politieke verantwoordelijkheid, vanwege de consequenties die het aanwijzen als basisregistratie heeft voor de overheid (Kamerstukken II, 2002-2003, nr. 18).

#### 4.1.2 DERTIEN BASISREGISTRATIES

Er wordt toegewerkt naar dertien basisregistraties. Deze basisregistraties volgen in onderstaande opsomming:

- GBA (Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens)<sup>3</sup>
- RNI (Registratie Niet Ingezetenen)
- NHR (Handelsregister)
- BAG (Basisregistraties Adressen en Gebouwen; bestaande uit twee separate basisregistraties)
- BRT (Basisregistratie Topografie)
- BRK (Basisregistratie Kadaster)
- BRV (Basisregistratie Voertuigen; kentekenregister)
- BLAU (Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen)<sup>4</sup>
- BRI (Basisregistratie Inkomen)

<sup>3</sup> De GBA en RNI vormen samen de Basisregistratie Personen (BRP)

<sup>4</sup> Formeel is de BLAU nog geen basisregistratie. Het besluitvormingstraject tot het ontwikkelen van BLAU als basisregistratie loopt

- WOZ (Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken)
- BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie)
- BRO (Basisregistratie Ondergrond)

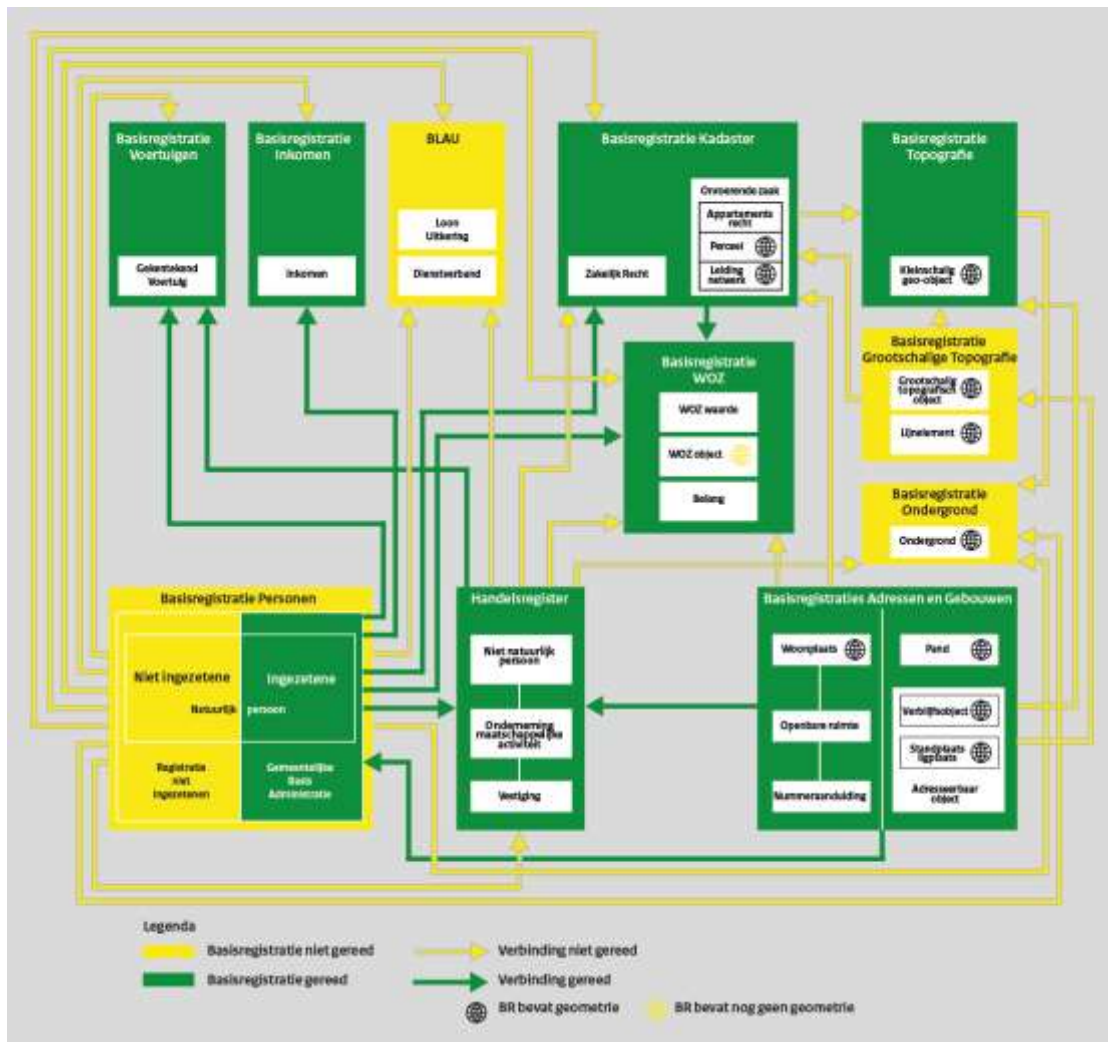
## 4.2 HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES

In de voorgaande paragraaf zijn de basisregistraties weergegeven. Het stelsel van basisregistraties is echter meer dan de verzameling van dertien basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties wordt gedefinieerd als: “het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik” (Rijksoverheid, 2010).

Binnen deze definitie kan een driedeling worden gemaakt, tussen:

- de basisregistraties (gegevensverzamelingen) zelf
- de onderlinge relaties, afhankelijkheden, koppelingen en overkoepelende afspraken/regels
- de gemeenschappelijke voorzieningen voor gegevensuitwisseling en ontsluiting

(Rijksoverheid, 2010).



AFBEELDING 1: STELSELPLAAT; ONTWIKKELING STELSEL VAN BASISREGISTRATIES (BRON: MINISTERIE VAN BZK, 2013)

In bovenstaande afbeelding wordt de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties aangegeven. Er is sprake van een afgerond stelsel van basisregistraties wanneer:

- A. De afzonderlijke basisregistraties gereed zijn. Een basisregistratie is 'gereed' wanneer aan drie voorwaarden wordt voldaan:
1. De wetgeving waarin verplicht gebruik geregeld is, is aangenomen;
  2. De gegevensverzameling is gevuld met minstens de wettelijk te gebruiken gegevens en deze actueel wordt gehouden;
  3. Er een operationele voorziening is voor de verstrekking van deze gegevens, voor alle partijen die verplicht gebruik moeten maken van de gegevens.
- B. De noodzakelijke verbindingen (koppelingen/relaties/afhankelijkheden) tussen de verschillende basisregistraties zijn geïmplementeerd en worden gebruikt door de afnemers. Er is sprake van een

verbinding wanneer de afnemende registratie voldoet aan het verplicht gebruik van de leverende registratie (Ministerie van BZK, 2013)

#### 4.2.1 DOEL

De basis voor het stelsel van basisregistraties is gelegd in het interdepartementale programma Stroomlijning Basisgegevens (periode 2000-2003). Doel van dit programma was het op orde brengen van de gegevenshuishouding van de overheid door middel van de totstandkoming van een stelsel van zogenaamde authentieke gegevensregistraties (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18, p. 1). In 2003 zijn hiertoe zes basisregistraties opgezet om authentieke gegevens over personen, bedrijven, gebouwen, adressen, kaarten en percelen te registreren.

Het stelsel van basisregistraties draagt bij aan betere informatievoorziening door de overheid. Het is dan ook geen doel op zich, maar een bestuursinstrument om de bestuurlijke- en politieke doelstellingen op dit vlak te bereiken. In de gemeenschappelijke Visie op dienstverlening hebben gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en het Rijk hun ambitie op het gebied van elektronische dienstverlening vastgelegd (e-Overheid, 2011). Centraal staat hierbij het motto: *'de overheid vraagt niet naar de bekende weg'*, waarmee wordt gewerkt aan de situatie dat burgers en bedrijven hun gegevens niet hoeven te verstrekken als zij deze gegevens al eens hebben verstrekt. Voor het stelsel van basisregistraties is dit motto vertaald in de volgende doelstellingen:

1. Het verbeteren van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven door eenmalig inwinnen/verzamelen en meervoudig gebruiken van informatie, bewaking van de kwaliteit, de mogelijkheid van terugmelding/correctie en borging.
2. Het verlagen van de administratieve lasten (o.a. eenmalig opvragen van gegevens) voor burgers, bedrijven en overheden (professionals).
3. Het vergroten van transparantie voor de burger.
4. Het verbeteren van fraudebestrijding, handhaving en toezicht.
5. Het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige informatiehuishouding zoals dat van een moderne overheid verwacht mag worden.
6. Efficiëntere besteding van gemeenschapsgelden.
7. Goede bepaling, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid en afname van bestuurlijke drukte (Rijksoverheid, 2010).

Het eenmalig verzamelen van gegevens levert op meerdere fronten winst op. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden beperkt, omdat zij niet langer hun gegevens keer op keer hoeven te verstrekken aan overheidsinstanties. Tegelijkertijd verbetert de kwaliteit in overheidsregistraties, doordat onjuistheden eerder aan het licht komen. Daarnaast worden forse kostenbesparingen gerealiseerd, omdat overheden gebruik maken van al geregistreerde gegevens en deze niet opnieuw hoeven uit te vragen aan burgers. Ook in de fraude- en criminaliteitsbestrijding leveren de basisregistraties een belangrijke bijdrage.

#### 4.2.2 GEBRUIKERS

Iedere organisatie die belast is met de uitvoering van een publiekrechtelijke taak is verplicht gebruik te maken van authentieke gegevens uit het stelsel van basisregistraties. Niet alleen gemeenten en provincies zijn hiertoe verplicht. Ook waterschappen, alle zelfstandige bestuursorganen en overige organisaties met een publieke taak moeten gebruik maken van de basisregistraties.

De basisregistraties vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister, die politiek eigenaar is van de registratie. Deze minister vervult de taak van registratiehouder. Zoals in de twaalf eisen is vastgelegd, is het onder bepaalde voorwaarden toegestaan dat de registratiehouder het operationele beheer van de basisregistratie overdraagt aan een uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie beheert de landelijke voorziening, waarmee gegevens uit de basisregistratie worden verstrekt. De gegevens in een basisregistratie worden verstrekt door de bronhouder. De bronhouder is verantwoordelijk voor de juistheid en actualiteit van de gegevens in de basisregistratie. Bij wet is vastgelegd dat de bronhouder onderzoeksplicht heeft. Dit houdt in dat de bronhouder verplicht is om onderzoek te doen naar de juistheid van een gegeven, wanneer afnemers een terugmelding doen op dit gegeven. Zowel overheids- als private organisaties zijn afnemers van gegevens uit de basisregistraties voor gebruik in bepaalde processen (e-Overheid, 2012b).

Om de verdeling van rollen te concretiseren, zal een voorbeeld worden gegeven van de rolverdeling voor de basisregistratie personen.

##### *ROLVERDELING BASISREGISTRATIE PERSONEN:*

- Registratiehouder: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bronhouder: gemeenten
- Verstrekker: Agentschap BPR (Basisregistratie Personen en Reisdocumenten)
- Afnemers: overheids- en semi-overheidsorganisaties die voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken persoonsgegevens nodig hebben. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst, waterschappen, de Sociale Verzekeringsbank en pensioenfondsen.

(e-Overheid, 2012b)

Het stelsel van basisregistraties wordt bestuurd door de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB). De PSB is de opdrachtgever voor het realiseren van een werkend stelsel van basisregistraties (e-overheid, 2012c). De leden van de PSB zijn afkomstig van diverse organisaties. Naast leden van de koepelorganisaties (Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen), de Manifestgroep<sup>5</sup> en de (toekomstige) beheersorganisaties, zijn ook leden van de belanghebbende departementen opgenomen. Hoewel de PSB verantwoordelijk is voor de cyclus van ontwikkeling, beheer, implementatie en gebruik van een werkend stelsel, blijft de verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistratie bij het betreffende departement (e-overheid, 2012c)

### 4.3 STELSELVOORZIENINGEN

De gemeenschappelijke stelselvoorzieningen leveren een belangrijke bijdrage aan een betere dienstverlening door de overheid. Door uitwisseling van gegevens op een slimme wijze te organiseren kunnen organisaties gegevens uit het stelsel van basisregistraties eenvoudig, efficiënt en veilig met elkaar uitwisselen. De stelselvoorzieningen ondersteunen de basisregistraties waar het gaat om een eenduidige ontsluiting naar afnemers.

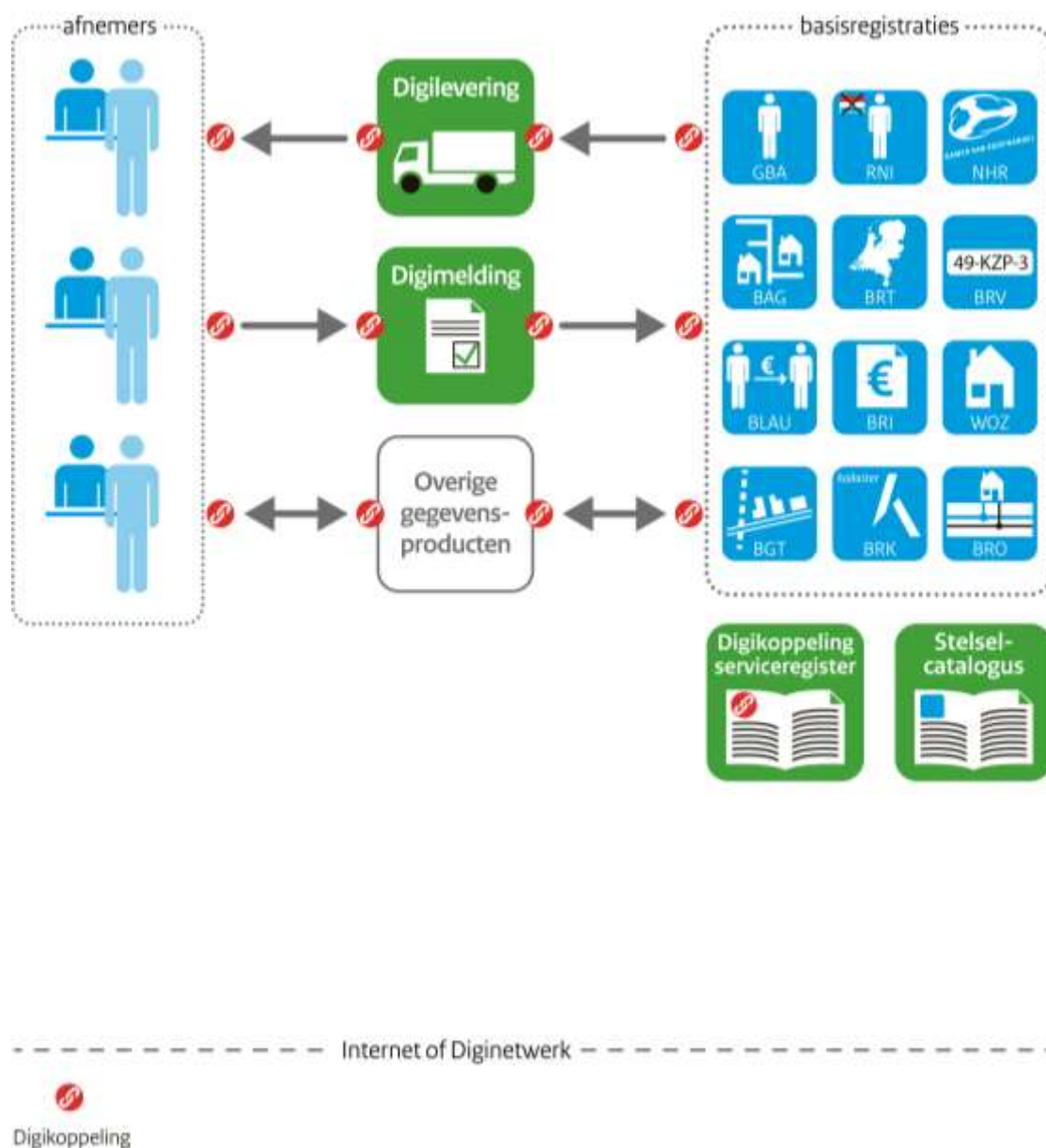
---

<sup>5</sup> Voor meer informatie over de Manifestgroep: <http://www.manifestgroep.nl/over/index.shtml>



## Stelselvoorzieningen

Slim delen van gegevens tussen overheden



AFBEELDING 2: STELSELVOORZIENINGEN (BRON: E-OVERHEID, 2013A)

### DIGIKOPPELING

Om efficiënt gebruik te maken van gegevens uit de basisregistraties is het belangrijk dat overheidsorganisaties dezelfde standaarden gebruiken voor het elektronische berichtenverkeer. "Digikoppeling gaat over de 'envelop' en voert uit wat daar op staat, zodat gegevens op de juiste manier naar de juiste overheidsorganisatie en naar het juiste adres gaan" (e-Overheid, 2013b). Daarnaast bevat Digikoppeling logistieke afspraken voor het digitale berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties over:



- Leesbaarheid en uitwisselbaarheid
- Samenhang en volgorde
- Juiste adressering
- Veilige en betrouwbare verzending
- Tekenen voor ontvangst
- Herhaalde aanbieding
- Retour afzender

De voordelen van het overheidsbrede gebruik van Digikoppeling zijn groot. Organisaties kunnen niet alleen eenvoudiger gegevens uit wisselen, het verzenden van berichten gaat ook op een veilige en betrouwbare manier. Daarnaast kunnen kosten worden bespaard, doordat de ontwikkelings- en beheerskosten dalen door het gebruiken van één standaard (e-Overheid, 2013b). Het gebruik van Digikoppeling is daarnaast een randvoorwaarde voor het gebruik van Digimelding en Digilevering (Logius, 2012a)

#### *DIGIMELDING*

Overheidsorganisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat de gegevens in een basisregistratie juist en volledig zijn. Wanneer afnemers twijfelen aan de juistheid van een gegeven, zijn zij bij wet verplicht melding te maken van de mogelijke onjuiste gegevens. De bronhouder is verplicht om onderzoek te doen en waar nodig het gegeven in de basisregistratie te corrigeren. Dit proces van terugmelding verbetert de kwaliteit van de gegevens. Digimelding is de generieke voorziening, die overheidsorganisaties ondersteunt bij het terugmelden van (vermeende) fouten in de basisregistraties. Voor het gebruik van Digimelding geldt geen wettelijke verplichting (e-Overheid, 2013c).

Het gebruik van Digimelding als generieke terugmeldvoorziening kent een aantal voordelen. Wanneer organisaties Digimelding gebruiken om onjuistheden terug te melden, bevat de melding altijd de juiste informatie en komt deze snel bij de juiste organisatie terecht. Doordat onjuistheden efficiënt worden gemeld, verbetert de kwaliteit van de gegevens. Het aantal beslissingen gebaseerd op onjuiste gegevens neemt hierdoor af. Het gebruik van Digimelding leidt tot kostenbesparing. De beheerskosten dalen, doordat organisaties alleen hoeven aan te sluiten op Digimelding, en niet langer op alle basisregistraties apart. Ook hoeven organisaties geen eigen terugmeldvoorziening te ontwikkelen (Logius, 2012b).

## DIGILEVERING

Voor authentieke gegevens geldt dat basisregistraties de enige bron zijn. Afnemers moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de gegevens voldoende is en dat zij op de hoogte worden gehouden van wijzigingen en gebeurtenissen die voor de uitvoering van hun taken relevant zijn. Digilevering is de generieke voorziening waarmee organisaties op de hoogte worden gehouden van wijzigingen. Een afnemer van gegevens uit de aangesloten basisregistraties legt in Digilevering abonnementen vast om zo op de hoogte te blijven van wijzigingen. Digilevering zorgt ervoor dat partijen op tijd en niet bij toeval achter wijzigingen komen. Voorbeelden van gebeurtenissen zijn: het vaststellen van een inkomen, de geboorte van een persoon of het starten van een onderneming (e-Overheid, 2013d).

Dankzij Digilevering kunnen berichten worden gefilterd, zodat basisregistraties slechts één bericht hoeven te versturen naar Digilevering, waarna de voorziening de aangesloten afnemers op de hoogte brengt. Door middel van één aansluiting ontvangen organisaties berichten uit alle basisregistraties. De informatie is daarnaast altijd actueel. De informatie is toegespitst op de betreffende organisatie, omdat afnemers enkel de voor hen relevante wijzigingen en gebeurtenissen ontvangen in plaats van alle berichten. Hierdoor worden de administratieve lasten sterk verminderd (Logius, 2012c).

## STELSELCATALOGUS

Om efficiënt gebruik te maken van de beschikbare gegevens moet voor gebruikers van basisregistraties duidelijk zijn welke gegevens in welke registratie worden vastgelegd. De Stelselcatalogus beschrijft de structuur van het stelsel van basisregistraties en biedt online een overzicht. Afnemers kunnen zo inzicht verkrijgen in wie welke objecten beheert, uit welke attributen ze bestaan, welke domeinwaarden er zijn en wat de wettelijke grondslagen zijn voor de gegevens. Met deze informatie kunnen gebruikers gegevens uit de basisregistraties makkelijk inpassen in hun eigen werkprocessen (e-Overheid, 2013e). De verstrekker (de organisatie die de landelijke voorziening van de basisregistratie beheert) draagt verantwoordelijkheid voor het aanbieden en onderhouden van gegevens aan de Stelselcatalogus.

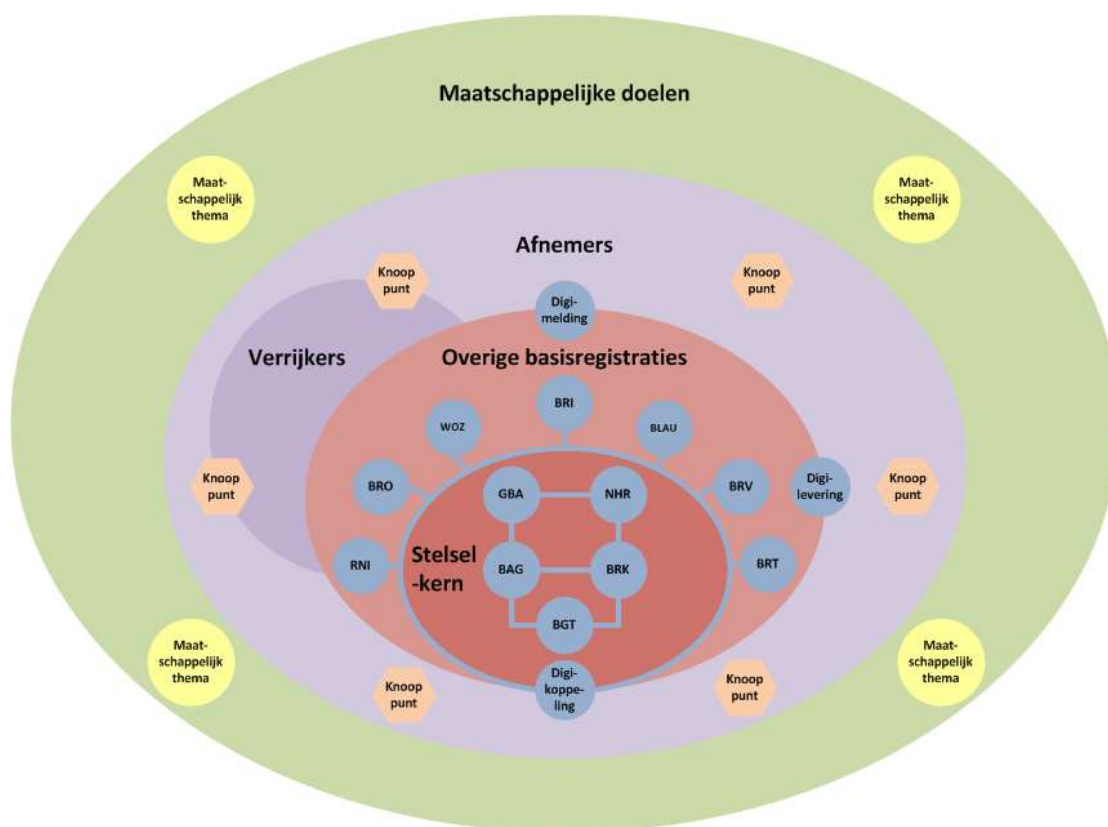
Eén van de voordelen van de Stelselcatalogus is dat deze eenduidigheid brengt in het gebruik van terminologie door de basisregistraties (Logius, 2012d). Afnemers kunnen de Stelselcatalogus raadplegen om te achterhalen welke definitie een basisregistratie hanteert bij bepaalde begrippen. Aan de hand daarvan kan de afnemer bepalen of het gegeven bruikbaar is voor het eigen werkproces.

### 4.3.1 KNOOPPUNTEN

Naast het stelsel van basisregistraties wordt binnen de digitale overheid gebruik gemaakt van knooppunten. Knooppunten zorgen ervoor dat afnemers de beschikbare gegevens optimaal ontsloten krijgen. Het gebruik van knooppunten is niet verplicht. Afnemers kunnen er ook voor kiezen om rechtstreeks op de

basisregistraties aan te sluiten. De knooppunten maken gebruik van de producten/diensten van de basisregistraties en/of de gemeenschappelijke stelselvoorzieningen. Belangrijke kernknooppunten zijn PDOK (Publieke Dienstverlening op de Kaart), RINIS (Routerings Instituut (inter)Nationale Informatiestromen) en BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen) (Ministerie van BZK, 2012b).

In onderstaande afbeelding wordt het stelsel van basisregistraties in relatie tot het maatschappelijke vraagstuk van de afnemer gevisualiseerd. In de buitenste ring staat het maatschappelijke doel centraal. De afnemer is verplicht om gegevens uit de basisregistraties te gebruiken bij het uitvoeren van de publieke taak. Deze publieke taak wordt uitgevoerd ten behoeve van het maatschappelijke doel. De afnemer wordt ondersteund in het realiseren van dit maatschappelijke doel, door gegevens uit de basisregistraties te ontsluiten (Ministerie van BZK, 2012b). De ontsluiting van gegevens kan door een rechtstreekse aansluiting op de basisregistraties, of indirect via knooppunten. De gemeenschappelijke stelselvoorzieningen maken het voor afnemers gemakkelijker om het stelsel als één geheel te gebruiken. De kern van het stelsel wordt gevormd door de GBA, de NHR, de BAG, de BRK en de BGT. Deze basisregistraties zijn door de PSB aangewezen als Stelselkern en hebben prioriteit bij de ontwikkeling.



AFBEELDING 3: VISUALISATIE STELSEL VAN BASISREGISTRATIES EN VOORZIENINGEN IN RELATIE TOT HET MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUK VAN DE AFNEMER (BRON: MINISTERIE VAN BZK, 2012b)

#### 4.4 MAATSCHAPPELIJKE BATEN

Sinds de start van het programma Stroomlijning Basisgegevens in de periode 2000-2003 heeft het stelsel van basisregistraties een belangrijke positieve verworven binnen de Nederlandse overheid. Door het principe 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' worden gegevens uit de basisregistraties steeds meer gebruikt door overheidsorganisaties voor hun dienstverlening. In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II is een duidelijke ambitie neergelegd voor wat betreft de digitale dienstverlening door de overheid. Het kabinet heeft uitgesproken dat de dienstverlening door overheden beter moet. Uiterlijk in 2017 moeten burgers en bedrijven de zaken die zij met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal kunnen doen (Regeerakkoord kabinet Rutte II, 2012). Het stelsel van basisregistraties zal een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van deze doelstelling.

Ook zonder een volledige digitale overheid zijn de maatschappelijke baten van het stelsel van basisregistraties groot. Want hoewel de burger er soms maar weinig van merkt, gebeurt er achter de schermen heel veel digitaal en met gebruikmaking van gegevens uit de basisregistraties. Eén van de voorbeelden van het gebruik van basisregistraties is de voorgevulde aangifte van de Belastingdienst. Onder het motto 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' heeft de Belastingdienst gewerkt aan de voorgevulde aangifte. De Belastingdienst vult de beschikbare gegevens alvast in de aangifte in en de burger hoeft deze alleen nog maar te controleren. De Belastingdienst gebruikt gegevens uit de GBA om te controleren of de combinatie van burgerservicenummer (BSN), geboortedatum en naam-, adres en woonplaatsgegevens in de aangiftes kloppen. De loongegevens haalt de Belastingdienst uit de eigen Basisregistratie Inkomens, terwijl gegevens over de WOZ-waarde afkomstig zijn uit de Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken. Wanneer de gegevens niet kloppen, wordt handmatig uitgezocht waar het probleem zich voordoet. De basisregistraties dragen zo niet alleen bij aan de betrouwbaarheid van de vooraf ingevulde aangifte, ook de basisregistraties zelf worden er beter van. Wanneer de Belastingdienst fouten constateert, worden deze teruggemeld (e-Overheid, 2012d).

Ook op het gebied van veiligheid kunnen door slim gebruik van de beschikbare gegevens grote maatschappelijke baten worden bereikt. De pilot De Witte Kaart is daar een goed voorbeeld van. Voor Veiligheidsregio's is het van groot belang dat zij in geval van nood direct toegang hebben tot de benodigde informatie. Deze informatie moet actueel zijn en van hoge kwaliteit. Door gebruik te maken van gegevens uit de basisregistraties hoeven Veiligheidsregio's deze gegevens niet langer zelf bij te houden en kunnen hulpdiensten bij een ramp of calamiteit direct beschikken over de gegevens. De pilot De Witte Kaart richt zich op de informatie over zorginstellingen uit de BAG, BGT, BRT en de NHR. Bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen of patiënten in een ziekenhuis zijn niet zelfredzaam. In het geval van calamiteiten is het van levensbelang dat hulpverleningsinstanties à la minute de beschikking hebben over betrouwbare

informatie. Het gaat hierbij onder andere om gegevens over het aantal bewoners van een zorginstelling en de toegankelijkheid van het gebouw (e-Overheid, 2012d).

Ook burgers hebben baat bij slim gebruik van de basisregistraties. De gemeente Bussum laat via een website zien welke huizen beter geïsoleerd zouden kunnen worden. Door een combinatie van infraroodfoto's en de BAG-gegevens in één kaart, is van elk pand te zien hoeveel warmte er via het dak verdwijnt. Om burgers te stimuleren hun huizen goed te isoleren, zal in de toekomst een koppeling van deze gegevens met de WOZ gemaakt worden. De gemeente Bussum onderzoekt in hoeverre het mogelijk is om burgers korting te geven op hun WOZ-aanslag aan de hand van de energiebesparende maatregelen die de burger heeft genomen (e-Overheid, 2012d).

#### 4.5 CONCLUSIE

Het stelsel van basisregistraties ondersteunt de overheid bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Veel overheidsorganisaties hebben baat bij slim gebruik van gegevens uit de basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties bestaat uit dertien basisregistraties. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Niet alleen de overheid merkt de voordelen van het gebruik van gegevens uit de basisregistraties. Het principe 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' zorgt ervoor dat organisaties niet langer om gegevens van burgers mogen vragen, wanneer deze gegevens al eerder zijn gevraagd door een overheidsorganisatie.

# HOOFDSTUK 5: JURIDISCHE KADERS

*In dit hoofdstuk worden de juridische kaders ten aanzien van het stelsel van basisregistraties beschreven. Paragraaf één beschrijft welke juridische kaders in de huidige situatie gelden en waarom voor deze vorm gekozen is. Paragraaf twee beschrijft vervolgens op welke wijze de twaalf eisen waaraan de basisregistraties moeten voldoen, zijn uitgewerkt in de specifieke wetgeving per basisregistratie. Een artikelsgewijze uitwerking vindt u in de bijlage.*

## 5.1 WET PER BASISREGISTRATIE

In Nederland gaat men uit van het idee dat zoveel mogelijk moet worden uitgegaan van het zelfregulerende vermogen van de maatschappij. Wetgeving wordt pas ingezet nadat is gebleken dat alle overige vormen van overheidsinterventie niet voldoende zijn om het probleem op te lossen. Wanneer overheidsoptreden echter inbreuk maakt op de (grond)rechten en vrijheden van burgers – op zodanige wijze dat dit niet zonder een wettelijke grondslag kan – vereist het legaliteitsbeginsel een vorm van wetgeving. Vandaar dat een wettelijke grondslag vereist is voor het verzamelen, beheren en verstrekken van gegevens door de overheid. Op basis van een wettelijke bevoegdheid om gegevens te verzamelen, mogen deze in de basisregistraties worden vastgelegd. De wettelijke plicht om deze gegevens te verstrekken zorgt dat gegevens in het kader van het principe ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’ door alle (daartoe bevoegde) overheidsinstanties gebruikt kunnen worden.

Binnen het programma Stroomlijning Basisgegevens zijn de juridische kaders voor het stelsel van basisregistraties geschetst. Centraal in het programma Stroomlijning Basisgegevens staat de eenmalige verstrekking van gegevens. Het stelsel van basisregistraties levert hieraan een belangrijke bijdrage. De keuze voor waarborging van de basisregistraties bij wet is ingegeven door de algemene wetgevingsnoties. Om het stelsel van basisregistraties te waarborgen bij wet, is juridisch een aantal opties mogelijk:

- specifieke wetgeving per basisregistratie; geen wet voor het stelsel (huidige situatie);
- een wet ter regeling van het stelsel, alsmede specifieke wetgeving per basisregistratie (kaderwet);
- een overkoepelende wet, die zowel het stelsel, als de basisregistraties regelt (zogenaamde Stelselwet).

In 2003 is de keuze gemaakt voor een specifieke wet per basisregistratie, waarbij het stelsel<sup>6</sup> wettelijk ongeregeld bleef. De argumenten hiervoor vallen in tweeën uiteen. Enerzijds vanwege de praktische

---

<sup>6</sup> Een definitie van het stelsel van basisregistraties wordt gegeven in paragraaf 4.2

uitvoerbaarheid van het principe van eenmalige gegevensverstrekking en anderzijds vanwege de juridische bezwaren tegen wetgeving voor het stelsel. De praktische uitvoerbaarheid heeft een belangrijke, misschien wel doorslaggevende rol gespeeld bij de keuze voor een wet per basisregistratie, in plaats van een overkoepelende wet voor het stelsel als geheel.

In het kader van het Actieprogramma Elektronische Overheid heeft het kabinet gekozen voor een wettelijke verankering van de basisregistraties. Binnen het stelsel van basisregistraties is het structureel verzamelen van gegevens ten behoeve van andere bestuursorganen tot een zelfstandige publieke taak gemaakt. Daarom is voor het instellen van een basisregistratie en het aanwijzen van een verantwoordelijk bestuursorgaan in beginsel een basis bij of krachtens een formele wet noodzakelijk (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20, p. 2). Voor iedere basisregistratie is bij wet vastgesteld welk doel de registratie heeft, wat het werkingsgebied en de daaraan gestelde kwaliteitseisen zijn, alsook hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging en de financiering zijn geregeld (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20, p. 2).

Praktisch gezien is het principe van eenmalige gegevensverstrekking het belangrijkste speerpunt. Eenmalige gegevensverstrekking betekent dat wanneer burgers of bedrijven eenmalig hun gegevens hebben verstrekt aan de overheid, de overheid dit gegeven niet opnieuw mag uitvragen. Binnen de overheid moeten gegevens worden hergebruikt (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20). Het kabinet heeft er hierbij voor gekozen om het principe van eenmalige gegevensverstrekking vast te leggen in een wet per basisregistratie in plaats van in een wet eenmalige gegevensverstrekking. Een wet eenmalige gegevensverstrekking zou ertoe leiden dat men het ontwikkeltempo van de langzaamste basisregistratie moet aanhouden (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20, p. 2). Basisregistraties zijn onmisbaar in de infrastructuur van gegevensuitwisseling. De ontwikkeling van deze infrastructuur dient gelijktijdig te gaan met het wettelijk kader, zodat de onderlinge afhankelijkheden in beide processen plaats krijgen. Een aantal basisregistraties is echter nog niet zover ontwikkeld, dat gestart kan worden met de ontwikkeling van het wettelijk kader. Invoering van een wet eenmalige gegevensverstrekking wordt daarmee afhankelijk van de basisregistratie die als laatste wordt gebouwd.

Overkleef-Verburg geeft juridische argumenten voor een wet per basisregistratie. Zij wijst hierbij op de diversiteit die de basisregistraties kenmerken en op het feit dat de inrichtingsbevoegdheid van bestuursorganen aan beperkingen is onderworpen waar het gaat om informatievoorziening. Het is noodzakelijk om de informatiebetrekkingen, zowel tussen overheid-burger als tussen bestuursorganen, te formaliseren omdat (1) voldoende uniformiteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening moeten worden gewaarborgd, in combinatie met een adequate houders- en beheersorganisatie (specifieke taken en bevoegdheden), (2) de zeggenschapseffecten van centralisering van de gegevensverwerking op de interbestuurlijke verhoudingen (gebruikersinvloed) moeten worden geformaliseerd, (3) de



multifunctionaliteit van het gebruik in het perspectief van grondrechten en de EG-Richtlijnen bescherming persoonsgegevens (noodzaak, kenbaarheid en voorzienbaarheid) daar om vragen en specifieke wetgeving is vereist voor (4) het bieden van adequate rechtsbescherming aan betrokkenen (Overkleef-Verburg, 2001, p. 19). Overkleef-Verburg (2001, p. 19) geeft aan dat een algemene kaderwet geen optie is, omdat met een algemene kaderwet met een aanwijzings- of erkenningsstelsel niet kan worden voldaan aan de behoefte tot regeling. Kaderwetgeving wordt aangemerkt als globale wetgeving en de noodzaak van uitvoerige uitvoeringsregelingen rijmt niet met de wetgevingssystematiek. Daarnaast maakt een kaderwet voor het de basisregistraties het huidige systeem van Wet bescherming persoonsgegevens, de Algemene wet bestuursrecht en enkele bepalingen in sectorwetgeving, nodeloos gecompliceerd, terwijl de toegevoegde waarde beperkt is.

Tegengeluiden zijn echter ook te horen. De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB) stelt in haar jaarplan 2011 de vraag of een wettelijke basis voor het stelsel als geheel (overkoepelende kaderwet) inmiddels geen noodzaak is geworden. Zij stelt dat in de huidige situatie de basisregistraties als zelfstandige entiteiten functioneren, met elk een eigen wet, gegevensverzameling en uitvoeringsproces (PSB, 2011, p. 11). Om ervoor te zorgen dat het stelsel als geheel gaat functioneren, zou een wettelijk kader, waarin begrippen worden geharmoniseerd, tot stand moeten komen. De PSB heeft haar doelstelling voor 2015 als volgt geformuleerd: “ervoor zorgen dat de basisregistraties in onderlinge samenhang functioneren en zich als één geheel richting een afnemer gedragen” (PSB, 2011, p. 6). Zoals blijkt uit de doelstelling van de PSB is samenhang binnen het stelsel van basisregistraties een belangrijk streven. Deze samenhang wordt omschreven als het ‘functioneren van het stelsel als geheel’. Om te zorgen dat deze doelstelling behaald wordt, is het van groot belang dat het stelsel juridisch ook als geheel gaat functioneren. De bestaande knelpunten moeten hiervoor geïdentificeerd worden.

## 5.2 HOOFDLIJNEN WETTELIJKE REGELING

In de huidige situatie kent iedere basisregistratie een wettelijke waarborging in een eigen, specifieke wet. Zo is het Nederlands handelsregister bij wet in het leven geroepen door de Handelsregisterwet 2007 en regelt de Wet basisregistraties kadaster en topografie het bestaan van het Kadaster als basisregistratie. In deze specifieke wetgeving is per basisregistratie een aantal randvoorwaarden geregeld en zijn de twaalf eisen (zoals genoemd in paragraaf 4.1.1 ) nader uitgewerkt. In deze paragraaf gaan we in op de randvoorwaarden en wordt de uitwerking van de twaalf eisen vergeleken.

In iedere specifieke wet is per basisregistratie vastgelegd welke soort gegevens verzameld worden en met welk doel. Voor persoonsgegevens is dit vereist vanuit het principe van doelbinding. In art. 7 van de Wet bescherming persoonsgegevens is vastgelegd dat gegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk



omschreven en gerechtvaardigde doelen worden verzameld. De wetgever kan het doel van de gegevensverzameling bepalen en deze vastleggen wanneer gegevens worden verzameld voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak en daarvoor een specifieke regeling nodig is (Ministerie van Justitie, 2011). Ook de waarborging van de kwaliteit van de gegevens en de wijze van autorisatie voor de toegang tot een basisregistratie wordt bij wet vastgelegd. Daarnaast wordt in iedere specifieke wet vastgelegd welke minister verantwoordelijk is voor een volledige en actuele basisregistratie. De verantwoordelijkheid voor het verzamelen van deze gegevens kan bij andere bestuursorganen worden neergelegd. Om ervoor te zorgen dat gegevens in de basisregistraties niet in verkeerde handen vallen, moeten organisaties die gebruik willen maken van de gegevens geautoriseerd worden. Een autorisatie kan enkel worden verkregen op basis van een wettelijke grondslag (veelal bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur). Organisaties die geautoriseerd zijn voor het gebruik van bepaalde gegevens uit een basisregistratie, mogen deze gegevens niet opvragen bij burgers of bedrijven (Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20).

In een brief aan de Tweede Kamer van 3 maart 2003 zijn twaalf eisen neergelegd waaraan basisregistraties moeten voldoen. Deze twaalf eisen zijn per basisregistratie uitgewerkt in specifieke wetgeving. Om te bepalen in hoeverre deze uitwerking consistent is, zal in deze paragraaf de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistratie worden vergeleken. In bijlage 5 is per eis opgenomen op welke wijze en in welk artikel dit voor een basisregistratie is uitgewerkt.

### **Eis 1: De basisregistratie is bij wet geregeld**

Op dit moment geldt dat acht van de dertien basisregistraties bij wet geregeld zijn. Het gaat hierbij veelal om bestaande registraties, die al bij of krachtens de wet functioneerden. Voor de basisregistraties die nog niet bij wet zijn geregeld, geldt dat het wetsvoorstel veelal in voorbereiding is, dan wel voor behandeling in de Tweede Kamer ligt. In het geval van de Basisregistratie Personen (welke wordt gevormd door de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens en de Registratie Niet-Ingezetenen) geldt dat de GBA haar waarborging op dit moment vindt in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het wetsvoorstel Basisregistratie Persoonsgegevens is op dit moment goedgekeurd door de Tweede Kamer en ligt voor behandeling bij de Eerste Kamer. Voor de Basisregistratie Grootchalige Topografie en de Basisregistratie Ondergrond geldt dat het wetsvoorstel in voorbereiding is. Voor beide van laatstgenoemde registraties wordt aan de hand van een releasekalender gewerkt naar het moment van invoering van verplicht gebruik en terugmeldingsplicht voor afnemers bij uitvoering van publiekrechtelijke taken. De ontwikkeling van de BLAU als basisregistratie bevindt zich in het beginstadium.

## **Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht**

Het verplicht gebruik van Digimelding als generieke voorziening voor het terugmelden van onjuiste gegevens is niet bij wet geregeld. Organisaties zijn echter wel verplicht om in geval van gerede twijfel onjuistheden terug te melden bij de houder van de betreffende basisregistratie. De wijze waarop deze plicht bij of krachtens wet is vastgelegd is vrijwel gelijk voor de basisregistraties waarvoor geldt dat deze bij wet zijn geregeld. Zo bevat de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in artikel 62, lid 1 de bepaling dat 'een afnemer die gerede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisadministratie, hiervan mededeling doet aan het college van burgemeester en wethouders'. Hoewel de formulering enigszins verschilt is de strekking van de terugmeldplicht in de Kadasterwet hetzelfde, zoals vastgelegd in artikel 7n, lid 1: Een bestuursorgaan meldt aan de Dienst, onder opgaaf van redenen, zijn gerede twijfel omtrent de juistheid van een in de basisregistratie kadaster opgenomen gegeven dat krachtens deze wet als authentiek is aangemerkt. De uitwerking van deze eis verschilt weinig voor de bij wet gewaarborgde basisregistraties. Voor basisregistraties waarvan het wetsvoorstel in voorbereiding is, is vermeld vanaf welk moment terugmelding verplicht is.

## **Eis 3: De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid**

Wanneer overheidsorganisaties verplicht gebruik maken van de gegevens uit de basisregistraties wordt de dienstverlening aan burgers beter, goedkoper en efficiënter. Om dit verplicht gebruik te waarborgen, is bij wet vastgelegd dat organisaties – indien beschikbaar – gebruik moeten maken van deze gegevens. Deze eis is in vrijwel elke wet op een basisregistratie op eenzelfde wijze vastgelegd. Zo stelt art. 7k, lid 1 dat 'Indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster of topografie beschikbaar is, het dat gegeven gebruikt'. De bevoegdheid voor het betreffende bestuursorgaan om dit gegeven te gebruiken, is elders vastgelegd. In de Wegenverkeerswet is vastgelegd dat de Dienst Wegverkeer gegevens uit het kentekenregister verstrekt aan overheidsorganen, voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak (artikel 43, lid 1). Voor een aantal basisregistraties geldt dat het verplicht gebruik van gegevens uit deze registratie (nog) niet bij wet is vastgelegd. Reden hiervoor is dat deze basisregistraties nog in ontwikkeling zijn. Op het moment dat deze basisregistraties gereed zijn, zal bij of krachtens wet worden vastgelegd dat organisaties verplicht gebruik moeten maken van de registratie. Aangezien deze eis één van de kernpunten van het stelsel van basisregistraties beschrijft, is de uitwerking van deze eis in de specifieke wetgeving per basisregistratie vrij consistent.

#### **Eis 4: Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid**

De verantwoordelijkheid voor een basisregistratie ligt bij het departement dat politiek eigenaar is van de basisregistratie. Bij wet is vastgelegd welk departement dit is. Ook de verantwoordelijkheid voor het registreren, bijhouden en verwerken van gegevens vraagt om duidelijkheid. Bij of krachtens wet is vastgelegd welk bestuursorgaan dit is. Zo is in de Handelsregisterwet vastgelegd dat het handelsregister wordt gehouden door de Kamers van Koophandel (art. 3, lid 1), terwijl de Kadasterwet deze verantwoordelijkheid vastlegt ten opzichte van de Basisregistratie Kadaster en de Basisregistratie Topografie (art. 3, lid 1). In het geval van verwerking van persoonsgegevens geldt het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. In de wetten per basisregistratie is, indien sprake is van verwerking van persoonsgegevens, vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is. Zo legt art. 4, lid 1 van de Wet basisregistratie Adressen en Gebouwen vast dat: ‘Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van deze wet zijn burgemeester en wethouders respectievelijk is het bestuur van de Dienst, ieder voor zover die verwerking onder hun respectievelijk zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt, verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Wanneer er sprake is van koppeling van databestanden, bestaat er meer onduidelijk waar het gaat om verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Bij de koppeling van databestanden worden gegevens uit de ene registratie gekoppeld gebruikt in de andere registratie. Als voorbeeld de koppeling GBA – BAG. In de GBA worden gegevens opgenomen over het woonadres van personen. Dit gegeven wordt gekoppeld aan de gegevens over dit adres uit de BAG. De verantwoordelijkheid over deze gekoppelde gegevens is echter niet duidelijk bij wet vastgelegd.

#### **Eis 5: De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan**

Het verzamelen en bijhouden van grote aantallen gegevens in een basisregistratie brengt hoge kosten met zich mee. Er zijn niet alleen kosten verbonden aan de ontwikkeling en inrichting van een geautomatiseerde registratie, maar ook aan de verstrekking van gegevens aan afnemers. In het rapport ‘Wie van de drie?’, hebben de Snoo, van der Linde en de Vries (2011) de financiering van de basisregistraties onderzocht. Uit dit rapport blijkt dat de wijze waarop basisregistraties worden gefinancierd verschilt per registratie. Bij een aantal basisregistraties geldt dat er ook sprake is van privaat/commercieel gebruik. Voor het private cq. commerciële gebruik van gegevens is in een aantal wettelijke regelingen op de basisregistraties vastgelegd dat tarieven worden gehanteerd. Zo legt art. 34, lid 1 van de Wet BAG vast dat: Bij ministeriële regeling tarieven kunnen worden vastgesteld voor het verlenen van inzage in de landelijke voorziening en het verstrekken van de in de landelijke voorziening opgenomen gegevens. Lid 2 van hetzelfde artikel maakt hierbij een onderscheid: De tarieven, bedoeld in het eerste lid, kunnen verschillend worden vastgesteld voor:

- a. verschillende gegevens, en
- b. niet-commercieel en commercieel gebruik van die gegevens.

In de memorie van toelichting op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 is vastgelegd hoe de financiering van het kentekenregister als basisregistratie wordt vormgegeven. 'Het kentekenregister wordt gefinancierd uit een opslag op het kentekenbewijs deel IA voor wat betreft de gegevensverstrekking aan overheidsorganen en buitenlandse autoriteiten, alsmede door middel van de tarieven die voor de gegevensverstrekking aan overige afnemers in rekening worden gebracht. Deze kosten komen dus niet ten laste van de Rijksbegroting'. Het verschil tussen de financiering voor de inrichting van de registratie en het verschil tussen financiering van gegevenslevering moet niet worden verward.

#### **Eis 6: Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie**

In iedere wet op een basisregistratie wordt vastgelegd welke gegevens zijn opgenomen in de basisregistratie en welke van deze gegevens authentiek, dan wel niet-authentiek zijn. Het domein (objecten van registratie) van een registratie moet worden vastgelegd. Ook de bron van een gegeven moet worden opgenomen. Om transparant te maken welk gegeven het betreft, is de definitie van het gegeven eveneens opgenomen. Zo is in de artikelen 5 tot en met 14 van de Handelsregisterwet vastgelegd welke gegevens worden opgenomen. Art. 15 bepaalt dat deze gegevens authentieke gegevens zijn. In lid 2 en 3 van artikel 45 van de Kadasterwet is vastgelegd welke gegevens worden opgenomen in de Basisregistratie Kadaster en de landelijke kadastrale kaart. De uitwerking van deze eis is op vrij consistente wijze gedaan voor de basisregistraties waarvoor geldt dat deze bij specifieke wet worden gewaarborgd.

#### **Eis 7: Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van de gegevens anderzijds**

Om uitwisseling van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties te bewerkstelligen, is van het van belang dat afspraken worden gemaakt tussen houders, leveranciers en afnemers van basisregistraties. Het gaat hierbij onder andere om afspraken over de formaten voor uitwisseling van gegevens en de verdeling van verantwoordelijkheden. Deze afspraken zijn niet in de specifieke wetgeving opgenomen. Voor deze eis geldt dat uitwerking veelal plaats zal vinden in onderlinge afstemming tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van de gegevens anderzijds.

#### **Eis 8: Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie**

Procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie houden verband met het karakter van de basisregistraties. Een aantal basisregistraties is openbaar toegankelijk, terwijl voor andere basisregistraties geldt dat deze niet zonder meer toegankelijk zijn. Gebruik van gegevens uit openbare

registraties is voor iedereen mogelijk. Om oneigenlijk gebruik van gegevens uit 'gesloten' basisregistraties tegen te gaan, is bijvoorbeeld in art. 91, lid 1 van de Wet GBA vastgelegd dat: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden wijzen van systematisch verstrekken van gegevens aan buitengemeentelijke afnemers geregeld, die alleen kunnen geschieden op grond van een besluit van Onze Minister. Art. 99, lid 1 van dezelfde wet regelt de systematische verstrekking van algemene en verwijzingsgegevens aan zorgverzekeraars, pensioenfondsen, banken en anderen. In het Besluit GBA is vervolgens vastgelegd op welke wijze deze afnemers geautoriseerd worden om gebruik te maken van gegevens uit de GBA. Ook voor de basisregistratie topografie en de basisregistratie kadaster geldt dat bij wet is vastgelegd op welke wijze organisaties toegang hebben tot de gegevens. Zo legt art. 104, lid 1 van de Kadasterwet vast dat: Door het bestuur van de Dienst in overleg met betrokkenen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop door de Dienst, al of niet periodiek, grote hoeveelheden gegevens uit de basisregistratie kadaster aan gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen worden verstrekt. Wanneer het gaat om een permanente aansluiting op een kadastrale registratie, gelden de bepalingen, zoals neergelegd in artikel 105, eerste lid: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een permanente aansluiting kan worden verkregen op, voor zover in elektronische vorm gehouden, de openbare registers, de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen. Zoals blijkt geldt voor een aantal registraties dat bestuursorganen toegang hebben tot de gegevensverzameling, wanneer zij deze gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun publieke taak. Voor andere basisregistraties geldt echter een strikter regime, dat verzoekschriften en beperkingen met zich mee brengt.

### **Eis 9: Er is stringent regime van kwaliteitsborging**

Alleen wanneer de gegevens in een basisregistratie van hoge kwaliteit zijn, dat wil zeggen actueel en volledig, kan verplicht gebruik van deze gegevens worden afgedwongen. Daarom moet de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie worden gewaarborgd. Daarom is vastgelegd in de Wet GBA dat periodiek een kwaliteitscontrole moet worden uitgevoerd. In art. 120a, lid 1 is vastgelegd dat 'het college van burgemeester en wethouders eens per drie jaar de uitvoering van de in artikel 6, eerste lid, bedoelde regels alsmede de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens laat controleren door een van de krachtens het tweede lid aangewezen bedrijven. Van deze controle moet een afschrift worden verzonden aan de minister van BZK. Ook in art. 42, lid 1 van de Wet BAG is vastgelegd dat burgemeester en wethouders eens per drie jaar de uitvoering van het bij of krachtens deze wet bepaalde controleren door een bedrijf dat voldoet aan de eisen, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c. Ook voor de BRT en de BRK is een periodieke controle bij wet vastgelegd. Voor een aantal andere basisregistraties geldt echter dat een periodieke

kwaliteitscontrole niet bij wet is gewaarborgd. Zo geldt voor de BRI dat 'de inspecteur zorg draagt voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de inkomensgegevens' (art. 21b, lid 3 Awir).

**Eis 10: Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie**

Afnemers zijn voor hun werkprocessen afhankelijk van gegevens uit de basisregistraties. Om ervoor te zorgen dat de gegevens in een basisregistratie aansluiten bij de wensen en eisen van de afnemers, moeten afnemers op niet-vrijblijvende wijze worden betrokken bij de besluitvorming over de registratie. Bij een vergelijking van de wetten per basisregistratie blijkt dat deze eis maar in een aantal specifieke wetten wordt gewaarborgd. Zo is in artikel 10 van de Wet waardering onroerende zaken vastgelegd dat 'de Waarderingskamer een bestuursreglement vaststelt, waarin in ieder geval regels worden opgenomen met betrekking tot de werkwijze van haar commissies, met betrekking tot de wijze waarop overleg wordt gevoerd met de colleges en de afnemers of met hun vertegenwoordigers omtrent aangelegenheden ter zake waarvan naar haar oordeel overleg gewenst is, alsmede omtrent aangelegenheden ter zake waarvan de deelnemers aan het overleg de Waarderingskamer te kennen hebben gegeven overleg te willen voeren. Artikel 52 van de Handelsregisterwet hanteert een heel andere formulering: 'Onze Minister overlegt periodiek met een representatieve vertegenwoordiging van de gebruikers van het handelsregister over de inhoud, de inrichting, de werking en de beveiliging van het handelsregister. Dit verschil in formulering roept vragen op over de wijze waarop afnemers worden betrokken bij de besluitvorming over de registratie. Voor de BRT, de BRK, de BRV en de BRI geldt echter dat in de specifieke wetgeving per basisregistraties geen artikelen met betrekking tot deze eis zijn opgenomen.

**Eis 11: De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven**

Het stelsel van basisregistraties functioneert op dit moment nog niet als geheel. Een aantal basisregistraties zijn nog in ontwikkeling, terwijl voor andere basisregistraties geldt dat zij van oorsprong registraties met een ander doel waren. Uit de vergelijking van de specifieke wetten per basisregistraties blijkt dat in deze wetten geen bepalingen zijn opgenomen over de positie van de basisregistraties binnen het stelsel, als ook over de onderlinge relaties.

**Eis 12: De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk het functioneren van de registratie**

In de meeste gevallen is bij specifieke wet vastgelegd welk bestuursorgaan, of welk zelfstandig bestuursorgaan de verantwoordelijkheid heeft voor de verwerking van gegevens en het beheer van de landelijke voorziening of de registratie. Zo legt artikel 3, lid 1 van de Handelsregisterwet vast dat het

handelsregister wordt gehouden door de kamers. De kamer van koophandel is een zelfstandig bestuursorgaan. De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het realiseren en functioneren van het handelsregister als basisregistratie. Daarom is in artikel 4, lid 1 vastgelegd dat: Onze Minister stelt bij ministeriële regeling een systeembeschrijving vast. De systeembeschrijving geeft de inrichting en werking van het handelsregister aan. Hoewel de verantwoordelijkheden vrijwel altijd (gedeeltelijk) zijn beschreven, roept de uitwerking van deze eis in de specifieke wetten per basisregistratie toch vragen op over consistentie.

### 5.3 CONCLUSIE

Zoals in voorgaande paragrafen duidelijk is geworden, wordt iedere basisregistratie gewaarborgd bij specifieke wet. Er is gekozen om het principe van eenmalige gegevensverstrekking vast te leggen in een wet per basisregistratie in plaats van in een wet eenmalige gegevensverstrekking. Een wet eenmalige gegevensverstrekking zou ertoe leiden dat men het ontwikkeltempo van de langzaamste basisregistratie moet aanhouden. Voor iedere basisregistratie is bij wet vastgesteld welk bestuursorgaan verantwoordelijk is, welk doel de registratie heeft, wat het werkingsgebied en de daaraan gestelde kwaliteitseisen zijn, alsook hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging en de financiering zijn geregeld. Inhoudelijk wordt de basis voor deze specifieke wetgeving gevormd door de twaalf eisen die aan basisregistraties worden gesteld.

In dit hoofdstuk is de uitwerking van deze eisen in de specifieke wetgeving vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat voor een aantal eisen geldt dat de uitwerking daarvan niet consistent is. De kerneisen, eis één tot en met vier, zijn vrijwel consistent uitgewerkt. Voor eis vier geldt echter dat de koppeling van gegevensbestanden vragen oproept waar het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden. Financiering van de basisregistraties vraagt om eenduidigheid, zoals ook blijkt uit de vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetten per basisregistratie. De toegankelijkheid van basisregistraties verschilt naargelang het karakter van de registratie. In het geval van openbare registraties geldt dat eenieder die het gegeven nodig heeft, toegang heeft tot de basisregistratie. Voor andere basisregistraties geldt dat bestuursorganen een verzoek moeten indienen om toegang te krijgen tot de basisregistraties. De wijze waarop en de eisen aan dit verzoek verschillen per basisregistratie. Om de kwaliteit van de gegevens in een registratie te waarborgen is voor een aantal basisregistraties vastgelegd dat periodiek een kwaliteitscontrole moet worden uitgevoerd. Dit geldt echter niet voor alle basisregistraties. De invloed van gebruikers is voor een aantal basisregistraties op vrij consistente wijze vastgelegd in de specifieke wetgeving per basisregistratie. Voor de BRT, de BRK, de BRV en de BRI is dit echter niet vastgelegd.

Concluderend kan worden gesteld dat de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving niet consistent is voor alle basisregistraties. Voor een aantal eisen geldt dat het merendeel van de basisregistraties deze op vrijwel gelijke wijze heeft uitgewerkt. Voor andere eisen is dit echter niet het geval.



# HOOFDSTUK 6: KNELPUNTEN

*In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag: Wat zijn de knelpunten in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistratie? In paragraaf één wordt nader uitgewerkt hoe de knelpunten geanalyseerd worden. In de daarna volgende paragraaf worden de knelpunten geanalyseerd. Tenslotte wordt in paragraaf drie een conclusie getrokken en antwoord gegeven op de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat.*

## 6.1 KNELPUNTEN

Om antwoord te geven op de vraag ‘Wat zijn de knelpunten in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties?’ zijn dertien interviews afgenomen bij verschillende betrokkenen bij het stelsel. Op basis van de uitwerkingen van deze interviews zal in dit hoofdstuk worden geanalyseerd welke knelpunten betrokkenen ervaren ten aanzien van het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of een kaderwet de oplossing biedt om deze knelpunten weg te nemen, zal een knelpuntenanalyse worden uitgevoerd. Om deze analyse grondig uit te voeren zal elk knelpunt worden omschreven vanuit vier invalshoeken:

1. Perceptie van het knelpunt
2. Relevante voorbeelden
3. Situatie rondom het knelpunt
4. Analyse

### *PERCEPTIE VAN HET KNELPUNT*

Om helder te krijgen welk knelpunt aan de orde zal komen, zal elk knelpunt kort worden beschreven. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de wijze waarop het knelpunt zich manifesteert, onder welke omstandigheden het optreedt en door wie het knelpunt als knelpunt wordt ervaren. De perceptie van de respondenten staat hierbij centraal: waar lopen respondenten tegenaan, waar hebben zij last van en wat is er voor nodig om de situatie te verbeteren. Deze perceptie is uiteraard subjectief van aard en komt daardoor mogelijk niet overeen met de feitelijke situatie.

### *RELEVANTE VOORBEELDEN*

Indien mogelijk zullen knelpunten aan de hand van voorbeelden verduidelijkt worden. Door middel van relevante voorbeelden wordt extra inzicht verkregen in de oorzaak van een knelpunt, alsmede inzicht in de complexe situaties waarin knelpunten optreden. De voorbeelden zijn gebaseerd op de interviews en worden op hoofdlijnen beschreven.

## *MOGELIJKE OPLOSSINGEN*

Wanneer tijdens de interviews mogelijke oplossingen zijn gegeven om het knelpunt weg te nemen, zullen deze worden meegenomen in de analyse. Of de aangegeven oplossing daadwerkelijk de juiste oplossing is, valt buiten de scope van dit onderzoek. Het gaat hierbij enkel om de oplossingen die door respondenten tijdens de interviews worden aangedragen

## *ANALYSE*

Aan de hand van de bovenstaande invalshoeken wordt het knelpunt geanalyseerd. De vragen die hierbij centraal staan zijn: wat is de kern van het probleem, welke oorzaken liggen aan het knelpunt ten grondslag en in welke context wordt het knelpunt gezien. Hierbij wordt, waar mogelijk, ook aangegeven welke oplossingsrichting gevolgd kan worden.

### **6.1.1 ERVAREN KNELPUNTEN**

Uit de interviews blijkt dat respondenten knelpunten ervaren ten aanzien van:

1. Harmonisatie van begrippen
2. Verplicht gebruik stelselvoorzieningen
3. Financiering
4. Vraagstukken rondom privacy en verdeling van verantwoordelijkheden bij koppeling databestanden
5. Kwaliteit gegevens onvoldoende
6. Positie burgers (transparantie, inzage- en correctierecht)
7. Gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing)
8. Beveiliging (ongeautoriseerd gebruik van gegevens)
9. Standaardisatie
10. Gebruikersinvloed verschilt per basisregistratie

## 6.2 KNELPUNTENANALYSE

### Knelpunt 1: Harmonisatie begrippen

#### *Perceptie van het knelpunt*

Iedere basisregistratie is bij specifieke wet gewaarborgd. Doordat specifieke wetgeving is opgesteld door de verschillende, verantwoordelijke departementen zijn begrippen op verschillende wijze gedefinieerd. Deze begrippen worden echter wel in meerdere basisregistraties gebruikt. Bij de uitwisseling van gegevens heeft dit echter tot gevolg dat begrippen niet corresponderen.

Gebruikers geven aan dat de semantische interoperabiliteit een probleem vormt. In de verschillende wetten worden ogenschijnlijk dezelfde begrippen gebruikt, die toch een andere betekenis hebben omdat ze contextafhankelijk zijn. Het verschil in definities is historisch zo gegroeid en heeft volgens een aantal respondenten beleidsmatig een reden.

#### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Bij de GBA heeft men te maken met het adresbegrip. Daarvan zegt men dat het niet uniform gaat. Maar als het om de GBA gaat, zijn er twee adressen mogelijk: een woonadres en een briefadres. Dat zijn de adressen die volgens de GBA bestaan. Maar het UWV kent ook een correspondentieadres, terwijl andere organisaties ook een machtigingsadres kennen. Het feit dat allerlei organisaties voor de uitvoering van hun eigen taken hun eigen definities hanteren maakt het wel ingewikkeld.

Voorbeeld 2: De semantiek achter en in de basisregistraties verschilt van basisregister tot basisregister. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen de 20 verschillende soorten varkens die er gedefinieerd zijn. Het is goed dat er 20 verschillende soorten varkens zijn, omdat dat heel veel verschil maakt. Een simpel voorbeeld: een varken dat jonger is dan 6 weken – dus een big tot 5 weken en 6 dagen – telt niet mee in de mestboekhouding. Een big van 6 weken telt wel mee. Dat betekent dus dat we een onderscheid maken tussen mesterijen die biggen tot 6 weken laten opgroeien en mesterijen die biggen van 6 weken en ouder laten opgroeien. Dat onderscheid is voor een boer heel cruciaal. Want als zo'n onderscheid niet gemaakt wordt, moet hij voor al die biggen gaan betalen en dat wil een boer niet.

#### *Mogelijke oplossingen*

- Een oplossing voor het verschil in definities is lastig. Begrippen harmoniseren is volgens veel respondenten onbegonnen werk. Het gaat om enorme hoeveelheden begrippen, die hun doorwerking hebben in veel beleidsprocessen en lagere regelgeving. Het harmoniseren van begrippen, het uniformeren, betekent dat men al de specifieke wetgeving moet aanpassen om het passend te maken aan het begrip.
- Andere respondenten geven echter aan dat het streven naar harmonisatie van begrippen kan of moet tot

de grens waar men er last van heeft. Er zullen verschillen blijven bestaan. Deze moet men accepteren.

- Het is haast onmogelijk dat alle partijen dezelfde begrippen gaan gebruiken, omdat het geen recht doet aan de werkelijkheid. Het betekent veel meer: omgaan met. Zodat men elkaar gaat verstaan.

De Stelselcatalogus maakt de betekenis van begrippen inzichtelijk.

### *Analyse*

Een aantal basisregistraties is ontstaan uit bestaande registraties. Organisaties die eerder deze registraties bijhielden voor hun eigen bedrijfsproces, zijn nu aangewezen als bronhouder. De inrichting en het gebruik van de registratie is in veel gevallen toegespitst op de eigen informatiebehoefte. Om als basisregistratie aangemerkt te worden moet een registratie een wettelijke grondslag hebben. Daarom is elke basisregistratie gewaarborgd bij specifieke wetgeving. Deze specifieke wetgeving is vastgelegd door het departement dat politiek verantwoordelijk is voor de basisregistraties. In de specifieke wetgeving zijn de bestaande begrippen en definities opgenomen.

Het feit dat iedere basisregistratie een wettelijke grondslag kent in een 'eigen' wet zorgt ervoor dat veel verschillende definities en begrippen gehanteerd worden. Voor een aantal respondenten levert dit problemen op bij de uitvoering van hun werk. Bij de uitwisseling van gegevens blijkt dat de gegevens niet met elkaar corresponderen. Omdat er op dit moment geen pasklare oplossing is, wordt in de uitvoering gezocht naar manieren om met dit probleem om te gaan. Door het meesturen van context informatie wordt duidelijk in welke context een begrip begrepen moet worden.

De vraag of een kaderwet de oplossing is voor het probleem van de semantische interoperabiliteit is niet pasklaar te beantwoorden. Het streven naar harmonisatie kent grenzen. Daarnaast geldt dat een aantal begrippen/definities breder gebruikt wordt dan het stelsel van basisregistraties. Mogelijk zou in een kaderwet voor een aantal veel gebruikte begrippen een definitie kunnen worden vastgelegd, waarna specifieke wetgeving en werkprocessen moeten worden aangepast aan deze definitie. Een andere optie is om de Stelselcatalogus meer gewicht te geven. Door middel van de Stelselcatalogus wordt overzicht gegeven van de gehanteerde begrippen.

## **Knelpunt 2: Verplicht gebruik stelselvoorzieningen**

### *Perceptie van het knelpunt*

Om het stelsel van basisregistraties goed te laten functioneren worden generieke stelselvoorzieningen ontwikkeld. Het beheer hiervan gebeurt door Logius, in opdracht van het ministerie van BZK. De stelselvoorzieningen worden op dit moment echter niet door iedere organisatie gebruikt, omdat deze niet voldoen aan de verwachtingen. Respondenten geven aan dat de verwachtingen van de stelselvoorzieningen veel te groot zijn. De nu ontwikkelde versies sluiten niet aan bij de wensen van de gebruikers. Veel organisaties gebruiken hun eigen voorzieningen, waardoor uitwisseling van gegevens wordt bemoeilijkt.

Een aantal respondenten pleit voor een (versnelde) ontwikkeling van de stelselvoorzieningen, zodat deze door alle organisaties gebruikt kunnen worden. Het verplicht stellen van het gebruik van stelselvoorzieningen zou een steuntje in de rug zijn. Volgens de huidige afspraken moeten de stelselvoorzieningen verplicht gebruikt worden, tenzij een organisatie een goede reden heeft om dat niet te doen. Organisaties moeten afwijking van deze afspraak verantwoorden. Anderen geven aan dat verplicht gebruik van stelselvoorzieningen geen zin meer heeft, omdat deze door alle veranderingen niet toereikend meer zijn. Ook bestaat onduidelijkheid omdat er meerdere versies van de stelselvoorzieningen in omloop zijn.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: De Belastingdienst gaat aansluiten op het Handelsregister. Er komt een exacte kopie van het Handelsregister, die de Belastingdienst samen met het CBS en Dienst Justis gaan gebruiken. De stelselvoorziening Digilevering wordt dan in het geheel niet gebruikt, omdat het tekortschiet, niet kan wat nodig is. Digilevering kan de volumes niet aan, dus kiezen de organisaties voor hun eigen systeem.

Voorbeeld 2: Het Kadaster is gekoppeld met het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (BKWI). Vroeger was het mogelijk om een uitkering aan te vragen en ondertussen een buitenhuis in Zeeland te hebben. Dankzij de koppeling tussen het Kadaster en het BKWI is dat niet meer mogelijk omdat er automatisch een controle plaatsvindt. Daar is geen stelselvoorziening aan te pas gekomen.

### *Mogelijke oplossingen*

Het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen kent voor- en tegenstanders. De mogelijke oplossingen variëren dan ook sterk. Door respondenten wordt aangegeven dat stelselvoorzieningen de basis kunnen zijn, met mogelijkheid tot eigen alternatief voor organisaties die daar behoefte aan hebben. Anderen geven aan dat 100% verplicht gebruik van stelselvoorzieningen zal leiden tot kapitaalvernietiging, omdat organisaties hebben geïnvesteerd in hun eigen voorzieningen. De verplichting om stelselvoorzieningen te gebruiken, tenzij daar een evident goede reden is om af te wijken zou volgens een aantal respondenten moeten worden

vastgelegd in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

Kritisch geluid tegen het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen is te horen wanneer het gaat om de kwaliteit van de stelselvoorzieningen. Respondenten geven aan dat de stelselvoorzieningen niet werken. Zonder sancties voor partijen die zich niet aan de afspraken houden zullen organisaties hun eigen voorzieningen blijven gebruiken.

#### *Analyse*

Bij het ontwerp van het stelsel van basisregistraties begin jaren 2000 is besloten om gemeenschappelijke stelselvoorzieningen te ontwikkelen. Deze stelselvoorzieningen hebben als doel om uitwisseling van gegevens te vergemakkelijken. Op dit moment zijn de stelselvoorzieningen echter nog niet volledig af. In de loop der jaren zijn de eisen aan de stelselvoorzieningen veranderd, waardoor wijzigingen en aanpassingen gedaan moeten worden. De stelselvoorzieningen kennen meerdere versies.

Doordat de stelselvoorzieningen op niet moment niet voor alle organisaties en processen toereikend zijn, kiezen organisaties ervoor om hun eigen voorzieningen te ontwikkelen. Hiervoor zijn (soms grote) investeringen nodig. Het probleem dat hierdoor ontstaat, is dat iedere organisatie een eigen voorziening ontwikkeld. Door het gebruik van stelselvoorzieningen verplicht te stellen, wordt de uitwisseling van gegevens makkelijker en goedkoper. De verplichting moet echter een mogelijkheid bieden voor organisaties om af te wijken, wanneer hier evident goede redenen voor zijn. De afwijking moet verantwoord worden.

Wanneer in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties wordt vastgelegd dat stelselvoorzieningen verplicht gebruik moeten worden, zal de uitwisseling van gegevens vergemakkelijkt worden. Door een 'verplicht, tenzij'- bepaling op te nemen wordt organisaties de mogelijkheid geboden om af te wijken van de stelselvoorzieningen, wanneer daar dringend behoefte aan is. Voorwaarde is echter wel dat de stelselvoorzieningen op korte termijn toereikend zijn voor de werkprocessen van de diverse organisaties.

### **Knelpunt 3: Financiering**

#### *Perceptie van het knelpunt*

De financiering van het stelsel van basisregistraties geldt voor alle respondenten als een belangrijk onderwerp. Voor de ontwikkeling en het beheren van een basisregistratie is veel geld nodig. De wijze waarop een basisregistratie wordt gefinancierd verschilt binnen het stelsel. Voor een aantal basisregistraties geldt dat deze worden gefinancierd door het ministerie dat politiek verantwoordelijk is, terwijl andere basisregistraties via tarieven voor gebruik gefinancierd worden. Door deze diversiteit wordt onduidelijkheid ervaren over de financiering van het gebruik van gegevens uit de basisregistraties. Met name bij het uitwisselen van gegevens leidt deze diversiteit tot onduidelijkheid en werpt het belemmeringen op voor hergebruik, omdat over en weer rekeningen worden gestuurd voor het gebruiken van gegevens.

Daarnaast vraagt de omgang met kosten voor maatwerkoplossingen om een duidelijke lijn.

#### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Het streven om binnen de overheid geen rekeningen te sturen voor het gebruik van de basisregistraties stuit op een historische ontwikkeling, die ervoor zorgt dat een aantal registraties lastig centraal gefinancierd kan worden. Onder andere de RDW en het Kadaster hebben te maken met privaat gebruik, waardoor voor hen een ander financieringsmodel geldt.

Voorbeeld 2: Als grootgebruiker beschikt de Belastingdienst over een technische replicatie van het Handelsregister. Aan de gegevens in de replicatie kan de Belastingdienst niets veranderen. De Kamers van Koophandel zorgen ervoor dat het register up to date blijft. Omdat deze replicatie alleen geldt voor de Belastingdienst, betaalt deze er zelf voor.

#### *Mogelijke oplossingen*

- Het zou goed zijn om binnen de overheid geen rekeningen meer te sturen voor het gebruik van basisregistraties. Simpel gezegd komt het er op neer dat een deel van de inkomstenstroom van de overheid moet worden aangewend om de basisregistraties te beheren. Dat kan door een verdeling over alle departementen, maar ook door centrale financiering van de basisregistraties.
- Allerlei vraagstukken rondom de financiering van basisregistraties zijn zaken die je in een kaderwet zou kunnen regelen. Financiering is een element dat generiek geregeld zou kunnen worden.
- Een kaderwet is niet het geschikte middel om de financiering van het stelsel van basisregistraties te regelen. Financiering is een organisatorisch onderwerp. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken de regie te geven over de middelen en de departementen vervolgens verzoeken te laten indienen, wordt het geld

effectiever gebruikt.

### *Analyse*

Het bijhouden van grote hoeveelheden gegevens in registraties brengt hoge kosten met zich mee. Ook aan de uitwisseling van gegevens hangt een prijskaartje. Uitgangspunt is dat binnen de overheid geen rekeningen worden gestuurd voor het gebruik van gegevens. Deze werpen een drempel op voor het verplicht gebruik van de basisregistraties en brengen eveneens kosten met zich mee voor administratie en dergelijke.

De basisregistraties worden op dit moment niet uniform gefinancierd. Niet alle basisregistratiehouders hebben de financiering van de registraties op dezelfde wijze geregeld. Om het stelsel zich meer als geheel te laten functioneren, is eenduidigheid in de financiering gewenst. De vraag is echter of financiering onderdeel moet zijn van een kaderwet. Respondenten denken verschillen over het opnemen van bepalingen over de financiering in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

Extra punt van aandacht vormen de inkomsten voor het private gebruik van gegevens bij een aantal organisaties. Voor deze organisaties geldt dat alleen het publieke gebruik onder de centrale financiering valt. In specifieke wetgeving is echter vastgelegd dat organisaties dezelfde tarieven moeten hanteren voor alle afnemers. Wanneer binnen de overheid geen tarieven meer worden gehanteerd, zou dat betekenen dat ook voor het private gebruik van gegevens geen tarieven mogen worden gehanteerd.

Wanneer de financiering van het stelsel van basisregistraties op eenduidige wijze geregeld is, zal het stelsel meer als geheel gaan functioneren. Door niet langer rekeningen te sturen binnen de overheid voor het gebruik van gegevens, wordt een drempel voor het gebruik van gegevens weggenomen. Door eveneens afspraken vast te leggen over het gebruik en de financiering van maatwerkoplossingen, zal ook hier transparantie ontstaan. Het private gebruik van gegevens in de basisregistraties vormt een punt van aandacht.

Door in een kaderwet bepalingen op te nemen over de wijze waarop basisregistraties worden gefinancierd, wordt een grote stap gezet in de richting van eenduidige financiering.



#### **Knelpunt 4: Vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden bij koppeling databestanden**

##### *Perceptie van het knelpunt*

Het koppelen van databestanden maakt de basisregistraties tot een stelsel van basisregistraties. Het principe van 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' krijgt verder vorm doordat gegevens uit een basisregistratie gebruikt worden in andere basisregistraties. Een koppeling van databestanden wordt echter vaak tegengehouden door vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden. Op het moment dat basisregistraties gekoppeld worden moet de verantwoordelijkheid voor de gegevens duidelijk worden vastgelegd. Door een koppeling worden gegevens uit basisregistraties meegezonden met andere gegevens. Onduidelijk is echter wie verantwoordelijk is voor deze gegevens op het moment van levering aan een tweede partij, maar ook op het moment van doorlevering aan een eventuele derde partij.

Een andere opbrengst van de koppeling van databestanden is de mogelijkheid tot informatievoorziening en onderzoek. Door registers te koppelen krijgt men beleidsinformatie en de mogelijkheid om basisonderzoeken te doen. Voorbeeld hiervan zijn de onderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS koppelt de onderwijsregistratie aan gegevens uit de strafrechtelijke keten. Op basis daarvan wordt zichtbaar bij welke studierichting jongeren vaker voortijdig met hun opleiding stoppen.

##### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Er zijn instanties die hun eigen gegevens bijhouden terwijl zij door een koppeling met de basisregistraties kunnen worden voorzien van kwalitatief goede en betrouwbare gegevens. Een koppeling wordt echter vaak tegengehouden door discussies rondom privacy. Op andere gebieden worden nieuwe registers ingesteld, terwijl bestaande registers ook uitgebreid zouden kunnen worden met extra domeinen.

Voorbeeld 2: De koppeling van de GBA en de BAG is ingegeven door het feit dat binnen het stelsel van basisregistraties is besloten om niet alle organisaties zelfstandig een aansluiting op de BAG te laten maken, maar om het adresgegeven mee te leveren met gegevens die uit de GBA ontsloten worden. Achter de schermen zijn die twee basisregistraties aan elkaar gekoppeld. Bijvoorbeeld een pensioenfonds dat een abonnement heeft op de GBA gegevens, heeft vaak zonder te weten ook meteen de BAG gegevens. Het blijkt dus dat het al heel goed geregeld is. De keerzijde ervan is, dat als er ergens iets niet klopt, of er staan fouten in een registratie – kom er dan nog maar eens uit.

##### *Mogelijke oplossingen*

- Er ontstaat een stelsel met een soort van aangehaakte registers. In een kaderwet zou moeten komen wat 'eigen' is aan basisregistraties. Basisregistraties moeten voldoen aan de twaalf eisen, aan andere regelgeving (o.a. privacy). Er moet voor de burger zichtbaar zijn wat de burger aan dat register heeft.

- Als men in een kaderwet regels opneemt over het koppelen van databestanden, moet men heel precies zijn in het soort koppelingen dat wordt beschreven. Als men er al iets over vastlegt, moet men vastleggen dat als men verwijst naar entiteiten die niet in de eigen registratie staan, maar in een ander register, dat moet worden getoetst of dat gegeven klopt. Alle andere vormen van koppelingen moeten niet worden beschreven.
- Door ieder object in een registratie een uniek identificerend nummer te geven en deze ook te gebruiken in de aangehaakte registers, kan met één druk op de knop veel informatie worden gekoppeld. Door gebruik te maken van uniek identificerende nummers kan men elke registratie aan alle andere registraties koppelen. De vraag of deze koppeling mag volgens de beveiligingseisen en autorisatie-eisen wordt bepaald door het feit dat voor elke koppeling een wettelijke bepaling moet zijn.
- Er moet een wettelijke basis komen onder de verantwoordelijkheden in de ketens, met name gericht op de uitwisseling van gegevens, de koppeling van gegevens en het terugmelden van onjuistheden.

#### *Analyse*

Door de koppeling van databestanden kan informatie efficiënter gebruikt worden. Organisaties hoeven niet langer hun eigen bestanden bij te houden, maar kunnen gebruik maken van de gegevens die door andere organisaties worden geregistreerd. Hierdoor is de kwaliteit van de gebruikte gegevens beter gewaarborgd, doordat fouten eerder worden ontdekt en kunnen worden hersteld wanneer meer organisaties gebruik maken van de gegevens.

Het koppelen van databestanden gaat echter gepaard met een aantal aandachtspunten. Bij koppeling van databestanden die privacygevoelige informatie bevatten, moet duidelijk zijn welke gevolgen dit heeft voor de overige registraties. Zo kan, door de koppeling met privacygevoelige informatie, een keten in het geheel belemmerd worden in de uitwisseling van gegevens. Ook de kwaliteit van gegevens in een registratie moet op orde zijn, voordat deze gegevens door koppeling van bestanden vaker gebruikt zullen worden. Ook de koppeling met zogenaamde aangehaakte registers vraagt om nadere regels, omdat deze aangehaakte registers niet voldoen aan de eisen van een basisregistratie.

Bij de koppeling van gegevensbestanden ontstaan ook problemen wanneer het gaat om de verantwoordelijkheid. Door de koppeling van bestanden worden gegevens uit basisregistraties meegeleverd bij het gebruik van gegevens uit een andere registratie. De vraag is echter wie verantwoordelijk is voor deze gegevens. Het doorleveren van gegevens aan een eventuele derde partij roept eveneens de vraag om

vastlegging van verantwoordelijkheden op.

De Wet bescherming persoonsgegevens stelt regels omtrent de uitwisseling van gegevens. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden bij koppeling van databestanden is bij wet vastgelegd. Voor respondenten is echter onduidelijk welke regels dit zijn en hoe deze geïnterpreteerd moeten worden. Daarom zou in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties een en ander beter moeten worden vastgelegd, zodat duidelijkheid ontstaat.

## **Knelpunt 5: Kwaliteit gegevens onvoldoende**

### *Perceptie van het knelpunt*

Overheidsorganisaties zijn verplicht om gegevens uit de basisregistraties te gebruiken. Een aantal respondenten geeft echter aan dat de kwaliteit van gegevens in bepaalde basisregistraties te wensen overlaat. Hierdoor zijn deze gegevens niet altijd bruikbaar in de werkprocessen van organisaties.

Door middel van Digimelding kunnen fouten worden teruggemeld, waarna de bronhouder verplicht is tot onderzoek en eventuele wijziging van het gegeven. Er wordt echter nog te weinig gebruik gemaakt van de middelen om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren. Als het terugmelden echt goed op gang zou komen, gaat de zuiverheid van een registratie omhoog. Naast het op generieke wijze terugmelden van fouten pleit een aantal respondenten voor een periodieke toetsing van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van een organisatie.

Een aantal respondenten maakt zich zorgen over het gebruik en de kwaliteit van kopiebestanden. Wanneer kopiebestanden worden gebruikt in de werkprocessen van een organisatie is actualiteit vereist. Alleen als kopiebestanden up to date zijn, worden gewijzigde gegevens gebruikt in de werkprocessen.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: In 2007 konden acht miljoen toeslagen (huur, kinderopvang- en zorgtoeslag) over 2006 niet afgerekend worden omdat de Polisadministratie (BLAU) niet op orde was.

Voorbeeld 2: Het idee dat een basisregistratie volledig op orde kan zijn is fictie. Als er mensen 6 maanden dood in een flat kunnen liggen, dan staan die mensen ondertussen wel 6 maanden levend in de GBA. Dat is moeilijk op te lossen, want de GBA is afhankelijk van meldingen.

### *Mogelijke oplossingen*

- In een kaderwet kan worden opgenomen: 'De minister belast de uitvoeringsorganisaties met het houden van periodieke kwaliteitscontroles'. Dat kan via een audit, maar ook via een zelfevaluatie instrument.
- Verder kunnen in een kaderwet regels worden opgenomen rondom het onderhouden van de basisregistraties. Zodat de beheerder bijvoorbeeld verplicht is om periodiek onderhoud te plegen. Het gaat dan niet alleen om het oplossen van fouten, maar ook om het toevoegen van nieuwe gebruikerswensen.
- Terugmelden verbetert de kwaliteit van een registratie. Generieke regels ten aanzien van terugmelden zijn echter lastiger. Dat er teruggemeld moet worden kan generiek vastgelegd worden, terwijl de concrete invulling van basisregistratie tot basisregistratie verschilt. Voor de GBA geldt dat een terugmelding voorzien

moet zijn van een onderbouwing. Voor objecten in de publieke ruimte is deze onderbouwing minder van belang. De manier waarop teruggemeld moet worden is dus registratie gebonden en zou in nadere regelgeving uitgewerkt kunnen worden.

- Voor het gebruik van kopiebestanden voor de bestuurlijke informatievoorziening of onderzoek moeten regels komen over het beheer van de kopiebestanden.

### *Analyse*

In de twaalf eisen aan een basisregistratie is vastgelegd dat overheidsorganisaties gegevens uit de basisregistraties verplicht moeten gebruiken. Ook is vastgelegd dat de als authentiek aangewezen gegevens zonder nader onderzoek in de werkprocessen kunnen worden gebruikt. Daarvoor moet de kwaliteit van de gegevens in een basisregistratie echter wel op orde zijn.

Digimelding is de generieke voorziening waarmee bestuursorganen in geval van gerede twijfel fouten kunnen terugmelden. Uit de interviews blijkt echter dat Digimelding op dit moment nog niet voldoende functioneert. Er bestaan onder andere vragen over het bepalen van het juiste gegeven. Daarnaast verschilt de wijze van terugmelding per basisregistratie. Een aantal basisregistraties vereist onderbouwing van de terugmelding, terwijl voor andere basisregistraties enkel het aangeven van het onjuiste gegeven voldoende is.

Door middel van audits of zelfevaluatie kan de kwaliteit van een basisregistratie periodiek getoetst worden. Op deze manier wordt duidelijk wat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de basisregistraties is. Ook het onderhoud van basisregistraties vraagt om nadere regelgeving. Niet alleen het oplossen van fouten, maar ook vanwege het toevoegen van nieuwe gebruikerswensen.

Ook in het geval van kopiebestanden is de kwaliteit van gegevens van belang. Voor een aantal organisaties geldt dat zij werken met kopiebestanden vanwege de grote volumes. Deze kopiebestanden moeten actueel zijn. Wanneer het kopiebestand echter wordt gebruikt voor bestuurlijke informatievoorziening of onderzoek is deze actualiteitseis echter minder van belang. Om het gebruik van kopiebestanden in goede banen te leiden, moeten afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het up to date houden van het kopiebestand, het gebruik van kopiebestanden en het vernietigen van kopiebestanden na gebruik.

De belangrijkste voorwaarde voor verplicht gebruik van basisregistraties is dat gebruikers erop kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de gegevens in een registratie goed is. In een kaderwet zouden regels opgenomen kunnen worden over de kwaliteit van gegevens in de basisregistraties. Door een verplichting op

te nemen tot een periodieke kwaliteitscontrole wordt de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de gegevens in een basisregistraties systematisch in kaart gebracht. Verplicht terugmelden vormt een generiek element ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Door ook de wijze vast te leggen waarop organisaties moeten terugmelden ontstaat consistentie in de terugmelding. Het vastleggen van de wijze waarop moet worden teruggemeld, kan in lagere regelgeving. Het gebruik van kopiebestanden vraagt om afspraken over de verantwoordelijkheid daarover. Er moet worden afgesproken welke organisatie verantwoordelijk is voor het actueel houden van de registratie, alsmede afspraken over het vernietigen van kopiebestanden na gebruik.

## **Knelpunt 6: Positie burger (transparantie, inzage- en correctierecht)**

### *Perceptie van het knelpunt*

Binnen het stelsel van basisregistraties speelt de burger een ondergeschikte rol. Voor burgers is het onduidelijk welke gegevens over hen zijn opgenomen in een basisregistratie en welke organisatie gebruik kan maken van deze gegevens. De respondenten zijn unaniem in hun oordeel over het inzage- en correctierecht van burgers. Dit moet beter geregeld worden. Respondenten geven aan dat burgers nadrukkelijk de gelegenheid moeten krijgen om te kijken welke gegevens de overheid heeft en of deze gegevens kloppen. Bij een werkend stelsel van basisregistraties is transparant wie van welke basisregistratie gebruik maakt en aan welke organisatie gegevens worden doorgeleverd.

Het portal mijnoverheid.nl wordt door diverse respondenten genoemd als het portal dat burgers inzage moet geven in hun gegevens. Een respondent plaatst hierbij de kritische opmerking dat de verschillende portals die nu door overheidsorganisaties in gebruik zijn, moeten worden samengebracht tot één portal. Dit versterkt de transparantie richting burgers.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Het inzage- en correctierecht is nu ook al geregeld in de wet GBA. Alleen is de manier waarop het geregeld is misschien een beetje omslachtig. Burgers moeten naar het gemeentehuis om hun gegevens te controleren en kunnen dan aangeven dat het gegeven niet klopt. Tegenwoordig willen we dat natuurlijk anders.

### *Mogelijke oplossingen*

- De wijze waarop het inzage- en correctierecht voor burgers vorm moet krijgen roept vragen op. Een aantal respondenten geeft aan dat dit recht breder gaat dan alleen de basisregistraties. Zij pleiten er dan ook voor om het inzage- en correctierecht in de Wet bescherming persoonsgegevens op te nemen. Anderen geven aan dat het inzage- en correctierecht onderdeel zou kunnen zijn van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.

- Wanneer het inzage- en correctierecht voor burgers via mijnoverheid.nl wordt gefaciliteerd, moet dit ook wettelijk worden vastgelegd. Dan wordt het niet – zoals het kabinet nu wil – een recht voor burgers en bedrijven om elektronisch bediend te worden, maar wordt het een plicht voor de overheid om de burger of het bedrijf desgevraagd elektronisch te bedienen.

### *Analyse*

Het stelsel van basisregistraties bevat primair een groot aantal gegevens van burgers. De burger heeft echter geen centrale inzage in deze gegevens en kan dan ook geen controle uitvoeren op de juistheid van deze gegevens en wijzigingen doorvoeren. Respondenten vinden het belangrijk dat burgers kunnen inzien welke

organisaties hun gegevens gebruiken. Het inzage- en correctie is een van de vormen van transparantie voor de burger. Op dit moment is het inzage- en correctierecht voor iedere basisregistratie apart geregeld (en centraal in de Wet bescherming persoonsgegevens waar het gaat om basisregistraties die persoonsgegevens bevatten). Hoewel het inzage- en correctierecht afhankelijk is van de inhoud van een registratie, kan eenduidige regelgeving een bijdrage leveren aan de transparantie richting burgers. Het gebruik van mijnoverheid.nl als platform om burgers inzicht te geven kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. De burger meer regie geven over hun gegevens levert voordelen op, omdat burgers voor de uitvoering van overheidsprocessen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben in het op orde houden van hun gegevens.

Transparantie kan ook op andere manieren vorm krijgen. Voor burgers is het op dit moment onduidelijk welke organisaties gebruik maken van hun gegevens en aan welke organisatie hun gegevens worden doorgeleverd. Burgers moeten kunnen inzien wie hun gegevens gebruikt. Het verstrekkingenbeleid moet duidelijk zijn, zodat vastgelegd kan worden welke gegevens verstrekt mogen worden aan welke organisatie. Ook de wijze waarop organisaties met de privacy van burgers omgaat, verschilt van basisregistratie tot basisregistratie.



## **Knelpunt 7: Gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing)**

### *Perceptie van het knelpunt*

De belangrijkste oorzaak voor het achterblijven van gegevensgebruik uit het stelsel van basisregistraties ligt volgens een aantal respondenten in de verdeling van verantwoordelijkheden. Omdat het stelsel van basisregistraties van iedereen is, is eigenlijk niemand verantwoordelijk. Elke basisregistratie wordt ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van het departement en gewaarborgd bij een eigen specifieke wet. Als coördinerend departement is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de stelselvoorzieningen.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten unaniem van mening zijn dat op het gebied van sturing ten aanzien van het stelsel van basisregistraties afspraken gemaakt moeten worden. Over de vorm van deze sturing verschillen de meningen. Een aantal respondenten pleit voor centrale sturing bij, terwijl anderen daar negatiever tegen over staan.

Een respondent geeft als aandachtspunt mee dat wanneer zaken te veel worden gecombineerd en centraal zaken worden aangestuurd, er compromissen worden gesloten waar niemand iets aan heeft. Men moet specifiek houden want specifiek kan, want daar zit de kennis.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Naar aanleiding van de gateway review op het NUP<sup>7</sup> is de PSB ingesteld. Maar uiteindelijk is ook dit een overlegorgaan. Het blijft een federatief model in de zin dat de PSB bestaat uit vertegenwoordigers uit alle 'bloedgroepen'. De PSB geeft een advies aan de Bestuurlijke Regiegroep, die ook weer uit vertegenwoordigers van alle 'bloedgroepen' bestaat. En de Bestuurlijke Regiegroep kent ook nog een Dagelijks Bestuur. Uiteindelijk gaat het wel de goede kant op en komt het wel ergens. Maar het is wel de keuze of er geen strakkere sturing op moet.

Voorbeeld 2: Op het gebied van wetgeving zou BZK een strakkere regie moeten voeren. Als de beleidsdepartementen beleid en wetgeving ontwikkelen, moet BZK een verplichte check op harmonisatie doen. Het streven naar harmonisatie vraagt om centrale regie.

### *Mogelijke oplossingen*

- Om te kunnen harmoniseren moet er overzicht zijn, daarvoor moeten bevoegdheden worden overgedragen aan een stelselautoriteit.

<sup>7</sup> Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid. Zie ook: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarplannen/2008/12/02/nationaal-uitvoeringsprogramma-betere-dienstverlening-en-e-overheid-nup.html>

- In een kaderwet moeten ook een aantal bevoegdheden worden neergelegd die waarborgen dat de centrale sturing, waar nodig en noodzakelijk, ook geëffectueerd kan worden. Misschien moet men bij wet regelen dat de minister – of dat nu de minister van BZK is of een andere minister – een aantal bevoegdheden heeft op hoofdlijnen, die desnoods gebruikt kunnen worden om zaken dwingend op te leggen.
- Wanneer je gaat voor de e-Overheid als één geheel, zou je kunnen denken dat één minister daar verantwoordelijk voor is.
- Misschien moet het wettelijk worden geregeld dat er een soort van toezichtsorgaan komt.

### *Analyse*

In Nederland is het stelsel van basisregistraties opgebouwd vanuit de verschillende ministeries en (overheids)organisaties. Elke basisregistratie valt onder de verantwoordelijkheid van een departement. Het ministerie van BZK treedt op als coördinerend departement voor het stelsel van basisregistraties. BZK fungeert daarnaast als opdrachtgever voor de ontwikkeling van de stelselvoorzieningen. Iedere basisregistratie is ontwikkeld vanuit de eigen, verticale kolom. Omdat de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel niet duidelijk is toebedeeld, worden dwarsverbindingen moeizaam gelegd.

Om een werkend stelsel van basisregistraties te bewerkstelligen, is echter centrale doorzettingsmacht nodig, zoals ook blijkt uit de gateway review op het NUP<sup>8</sup>. In reactie op deze gateway is de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB) ingevoerd. Volgens een aantal respondenten beschikt de PSB op dit moment echter niet over voldoende doorzettingsmacht. Hierdoor kunnen afspraken die generiek worden vastgelegd niet worden gewaarborgd of desnoods worden afgedwongen.

Door besturing op een centraal niveau te regelen, zal het stelsel beter als geheel gaan functioneren. De vraag is echter op welke wijze deze besturing geregeld moet worden. Het is een optie om de PSB meer centrale doorzettingsmacht toe te bedelen. Een andere optie is echter om deze doorzettingsmacht bij één minister onder te brengen. Wanneer de wijze van sturing wordt vastgelegd in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties is deze gewaarborgd.

---

<sup>8</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/02/18/brief-aan-de-tweede-kamer-met-eindrapport-gateway-nup.html>

## Knelpunt 8: Beveiliging (ongeautoriseerd gebruik van gegevens)

### *Perceptie van het knelpunt*

Om ongeautoriseerd gebruik van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties tegen te gaan, moet de beveiliging van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties beter worden gewaarborgd volgens een aantal respondenten. Een aantal respondenten noemt hierbij de begrippen transparantie en accountability. Bij transparantie gaat het om: Wat weet de burger? Accountability gaat over de informatiestromen tussen organisaties: Hoe wordt de kwaliteit geregeld bij overdracht van gegevens van de ene naar de andere organisatie? Heeft iedereen toegang tot de gegevens of alleen geautoriseerde personen? Log je het gegevensverbruik?

De bestaande basisregistraties hanteren een eigen authenticatie en autorisatie regime. Maar beveiliging van gegevens gaat verder dan alleen de basisregistraties. Het verstrekkingenbeleid van organisaties moet voldoen aan wettelijke richtlijnen. Voor verschillende categorieën gevoelige gegevens moet vastgelegd zijn wat wel en wat niet verstrekt mag worden, met een doelbinding erbij.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Als wij DigiD ontwikkelen en er zijn 50 gemeenten die een eigen authenticatieoplossing hebben, dan is dat om te beginnen verwarrend voor burgers. Want burgers moeten bij de landelijke overheid met DigiD inloggen en in de gemeente met iets anders.

Voorbeeld 2: Er is in Leiden een instantie die onderzoek doet naar het effect van darmoperaties. Ze houden daar gegevens bij van het soort ingrepen, operaties, medicijnen en wat voor effect die hebben op de langere termijn. Zo kunnen ze dus heel veel zeggen over de kwaliteit van de medische dienstverlening. Die Leidse instantie heeft bij BPR het verzoek ingediend om een autorisatie op de GBA te krijgen, zodat zij ook gegevens van overlijden kunnen ontvangen. Maar die kan BPR niet geven, want er is geen doelbindingsprincipe. De wet GBA zal daarvoor veranderd moeten worden.

### *Mogelijke oplossingen*

- Een wets-check houdt in dat voor elke gegevenslevering onomstotelijk moet worden vastgesteld dat de levering gebaseerd is op een wettelijke bepaling.
- Organisaties moeten jaarlijks in het jaarverslag verklaren hoe de privacy en beveiliging van gegevens is geregeld. In een werkend stelsel van basisregistraties is dan transparant wie van welke basisregistratie gebruikt maakt, wie aan wie doorlevert. Dat gaat een hoop argwaan en geheimzinnigheid over big data bij de overheid – en daarmee een stukje weerstand tegen ICT-ontwikkelingen door de overheid – weg nemen.

- Van alle grote registraties moet je zorgen dat de objecten van sturing worden geregistreerd met een uniek nummer. Op deze manier kun je eigenlijk alle registraties aan elkaar koppelen. Vervolgens is de vraag of deze koppeling mag volgens de beveiligings- en autorisatie-eisen. Voor elke koppeling moet een wettelijke bepaling te vinden zijn.

- Elke organisatie zou een informatiebeveiliging moeten hebben. Dat is geen aparte functionaris, maar een functie. Die informatiebeveiliging zou in die hoedanigheid niet moeten rapporteren aan de directeur, maar aan een centrale informatiebeveiliging Net als een accountant niet alleen rapporteert aan de opdrachtgever, maar ook een eigen verantwoordelijkheid heeft. De informatiebeveiliging maakt dan wel onderdeel uit van een organisatie, maar is tegelijkertijd ook verantwoordelijk voor een bepaald aspect dat deze bij een andere organisatie moet melden. Misschien dat fraude dan minder kans krijgt.

#### *Analyse*

Hoewel gegevens in de basisregistraties verplicht gebruikt moeten worden door overheidsorganisaties, heeft niet iedereen zomaar toegang tot een registratie. Voor sommige registraties is bij of krachtens wet vastgelegd welke organisaties gebruik mogen maken van de gegevens en op welke wijze zij toegang krijgen. De uitwisseling van gegevens gebeurt echter op verschillende wijze, waardoor niet duidelijk is welke gegevens door welke organisatie gebruikt wordt. Om te voorkomen dat gegevens uit basisregistraties in verkeerde handen vallen, moeten eisen ten aanzien van de beveiliging van basisregistraties opnieuw worden vastgelegd. De wijze waarop toegang wordt verkregen tot een basisregistratie, wordt bepaald door eisen aan de autorisatie, authenticatie en log-in. De daadwerkelijke uitwisseling van gegevens wordt bepaald door de wets-check en doelbinding.

## Knelpunt 9: Standaardisatie

### *Perceptie van het knelpunt*

Op dit moment hanteren veel organisaties een eigen standaard voor gegevensuitwisseling. Om de uitwisseling van gegevens te stimuleren en het principe van 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' uit te voeren, moet standaardisatie generiek worden geregeld.

Als gegevens zijn gestandaardiseerd en er verbanden zijn gelegd tussen basisregistraties en de afnemers, levert dat enorm veel efficiencywinst op. Er zijn echter ook twijfels bij een gezamenlijke standaard voor gegevensuitwisseling. Basisregistraties verschillen onderling van elkaar. Het is de vraag of een gezamenlijke aanpak daarin gaat helpen.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Er worden afspraken gemaakt over de vorm en inhoud van elektronische berichten, met STUF als standaard. Maar voor de geo-informatie hebben we niet zo veel aan die standaard, want wij volgen gewoon de geo-standaard in de wereld. Dat doet iedereen.

### *Mogelijke oplossingen*

- Je kunt je voorstellen dat rondom standaarden en te gebruiken voorzieningen bepalingen zijn opgenomen in een kaderwet.
- Het Forum en College Standaardisatie onderzoeken bepaalde standaarden, bekijken of gebruikers deze kunnen accepteren, waarna de standaard wordt vastgesteld.

### *Analyse*

Standaardisatie richt zich op het gebruik van open standaarden voor gegevensuitwisseling. Wanneer overheidsorganisaties voor de uitwisseling van gegevens dezelfde standaard (formaat) gebruiken, verbetert de interoperabiliteit. Interoperabiliteit is het vermogen om gegevens uit te wisselen tussen verschillende digitale systemen<sup>9</sup>. Interoperabiliteit gaat over het geheel van afspraken dat waarborgt dat gegevens kunnen worden uitgewisseld en gebruikt kunnen worden in processen. Mogelijk zou een kaderwet kunnen bijdragen aan het verplicht gebruik van bepaalde standaarden voor gegevensuitwisseling binnen het stelsel van basisregistraties.

<sup>9</sup> <http://www.forumstandaardisatie.nl/>

## **Knelpunt 10: Gebruikersinvloed verschilt per basisregistratie**

### *Perceptie van het knelpunt*

In de twaalf eisen aan de basisregistraties is vastgelegd dat afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over een registratie. De wijze waarop gebruikers invloed hebben, verschilt echter van basisregistratie tot basisregistratie.

De invulling van de algemene eisen is niet in elke wet hetzelfde. Dat geldt ook voor de wijze waarop gebruikers invloed hebben. Vanuit de organisatiewet Kadaster kende het Kadaster al een gebruikersraad, dus deze is voortgezet. Voor de BAG was er niets. Daarom is besloten een bronhouders en afnemersoverleg te organiseren. Met dezelfde uitgangspunten zijn er dus veel verschillende vormen mogelijk. Bij de ene basisregistratie zal de gebruiker ook meer invloed hebben dan bij een andere basisregistratie.

### *Relevante voorbeelden*

Voorbeeld 1: Voor het Handelsregister geldt dat er een toenemende druk is om de set gegevens uit te breiden. Er is een gebruikersraad Handelsregister waarin een aantal partijen, waaronder een aantal ministeries, aangeven dat zij voor hun beleidsdoelen extra gegevens nodig hebben. Die gegevens hebben zij nu in hun eigen deelbestandje, maar als zij willen aansluiten op het Handelsregister, willen zij dat gegeven daarin terugzien.

### *Mogelijke oplossingen*

- Van inconsistenties is geen sprake, maar voor iemand die van buiten kijkt zal dat wel zo lijken. Het lijkt allemaal erg op elkaar, maar vaak is het net niet hetzelfde. In een kaderwet is dat niet op te lossen, want dan moet een de wet ontzettend gedetailleerd zijn.

- In een kaderwet moet alleen de bepaling staan: 'Er moet niet-vrijblijvende gebruikersinvloed zijn'. Als een kaderwet precies gaat vastleggen hoe deze gebruikersinvloed geregeld moet zijn, dan is het geen kaderwet meer.

- Een ander thema dat je in een kaderwet zou kunnen regelen is de invloed van afnemers en geregistreerden op een register. Iedere burger is geregistreerd in de GBA, maar wat heb je daar nou over te zeggen? Bij het Handelsregister hebben ondernemers invloed via de Kamers van Koophandel. Meestal ligt de invloed in de wet vast. Wat de wetten wel regelen is, in ieder geval bij de GBA en het Handelsregister, dat gebruikersraden in het leven zijn geroepen. Dhr. Franke is zelf voorzitter van de gebruikersraad Handelsregister. Het is een wettelijk ingesteld orgaan dat adviseert. Als afnemer heb je inspraak in de registratie, je kunt meedenken. Ook dat soort zaken – hoe gaan we inzage- en correctierecht voor burgers regelen, hoe krijgen afnemers invloed – zijn dingen die los staan van de inhoud van zo'n register.

### *Analyse*

Eis tien van de twaalf eisen aan de basisregistraties stelt dat: 'Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie'. Gebruikers moeten met name invloed hebben op de besluitvorming van basisregistraties, omdat de eisen die worden gesteld aan een basisregistratie in de loop van de tijd kunnen veranderen. Afnemers moeten worden betrokken bij wijziging van inhoud, organisatie, bestuurlijke organisatie en/of wetgeving van een basisregistraties. Het niet-vrijblijvende karakter van de gebruikersinvloed is van belang, omdat afnemers voor de uitvoering van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een basisregistratie.

Op dit moment is voor een aantal basisregistraties bij wet vastgelegd dat en op welke wijze gebruikers invloed hebben op de basisregistratie. De invloed van gebruikers en de wijze waarop zij betrokken worden bij de besluitvorming verschilt echter per basisregistratie. Voor een aantal basisregistraties geldt dat de invloed van gebruikers op dit moment niet bij wet wordt geregeld.

Mogelijk zou daarom in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties nogmaals de eis van niet-vrijblijvende invloed van gebruikers moeten worden vastgelegd.

### 6.3 RESULTATEN ENQUÊTE

Om te toetsen of de knelpunten uit de diepte-interviews worden onderschreven door een breder publiek, is besloten om een enquête uit te zetten. De resultaten van deze enquête zijn uitgesplitst naar de rol die respondenten vervullen ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Hierbij is een onderverdeling gemaakt tussen:

1. Eigenaar van een basisregistratie
2. Gebruiker van een basisregistratie
3. Staf/advies

#### *EIGENAAR VAN EEN BASISREGISTRATIE*

Respondenten die vallen onder de categorie eigenaar zijn werkzaam bij een organisatie die politiek eigenaar is van een basisregistratie, of voeren deze taak uit namens het departement dat politiek verantwoordelijk is voor de basisregistratie. Het gaat hierbij ook om respondenten die werkzaam zijn bij de registratiehouder of verstrekker van gegevens aan een basisregistratie. Hoewel deze respondenten in een aantal gevallen ook gebruiker kunnen zijn van een basisregistratie, vallen zij onder de categorie eigenaar omdat dit de hoofdtak is van de organisatie waarvoor zij werken.

#### *GEBRUIKER VAN EEN BASISREGISTRATIE*

Respondenten die vallen onder de categorie gebruiker zijn werkzaam bij een organisatie die voor de uitvoering van haar taken gebruik maakt van de basisregistraties. Hoewel de respondenten in deze categorie ook andere rollen ten aanzien van het stelsel van basisregistraties kunnen vervullen, zijn zij voor dit onderzoek ingedeeld in de categorie gebruikers, omdat dit de hoofdtak vormt voor de organisatie waar zij werkzaam zijn.

#### *STAF/ADVIES*

Respondenten die vallen onder de categorie stad/advies zijn op een andere, dan hierboven beschreven, wijze betrokken bij het stelsel van basisregistraties. Respondenten in de categorie staf en/of advies zijn zijdelings bij het stelsel van basisregistraties betrokken (dat wil zeggen niet als eigenaar of gebruiker). Veelal fungeren deze respondenten op bestuurlijk niveau, of hebben zij een adviserende rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.

De resultaten van de enquête worden besproken in deze paragraaf.



### 6.3.1 FUNCTIONEREN STELSEL

Om te bepalen in hoeverre respondenten tevreden zijn over de wijze waarop het stelsel op dit moment functioneert, is hen gevraagd om antwoord te geven op de vraag: ‘Hoe vindt u dat het stelsel van basisregistraties op dit moment functioneert?’. Respondenten hebben hierbij de mogelijkheid om te kiezen voor één van de volgende drie opties:

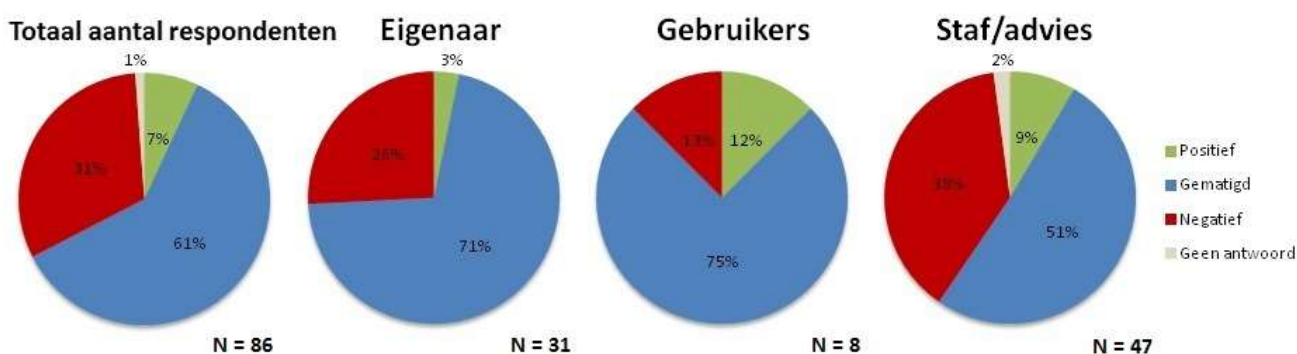
- A. Positief: het stelsel van basisregistraties fungeert goed, wellicht zijn er enige verbeterpunten.
- B. Gematigd: het stelsel functioneert op dit moment niet goed, omdat het nog niet af is. Voor zover af, kan ik wel met het stelsel werken.
- C. Negatief: het stelsel van basisregistraties functioneert op dit moment onvoldoende of niet. De basisregistraties zijn in ontwikkeling, van een stelsel is nog geen sprake.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 1: TEVREDENHEID FUNCTIONEREN STELSEL VAN BASISREGISTRATIES NAAR ROL

Functioneren stelsel	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Positief	6	1	1	4
Gematigd	52	22	6	24
Negatief	27	8	1	18
Geen antwoord	1	0	0	1
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 1: TEVREDENHEID FUNCTIONEREN STELSEL VAN BASISREGISTRATIES NAAR ROL

Wanneer we kijken naar eerste grafiek in figuur 1 valt op dat 61% van de respondenten een gematigd oordeel geeft over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Deze respondenten geven aan dat het stelsel op dit moment nog niet goed functioneert, omdat het stelsel nog niet af is. Voor zover af, kunnen deze respondenten wel met het stelsel werken. Wanneer we de gegevens van de totale groep respondenten uitsplitsen naar de rol van de respondent ten aanzien van het stelsel van basisregistraties, valt op dat in iedere categorie de meeste respondenten een gematigd oordeel geven over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Opvallend is dat er slechts zes respondenten (7%), van het totaal van 86 respondenten, positief oordeelt over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Wanneer deze zes respondenten worden uitgesplitst naar de rol van de respondent ten aanzien van het stelsel van basisregistraties, valt op dat vier (9%) van deze respondenten in de categorie staf/advies vallen. In de overige categorieën is er één respondent die positief oordeelt over het functioneren van het stelsel. In de categorie staf/advies zijn er echter ook 18 respondenten (38%) die negatief oordelen over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Deze 18 respondenten vormen het grootste gedeelte van het totale aantal van 27 respondenten (31%) die negatief oordelen over het functioneren van het stelsel van basisregistraties.

### 6.3.2 HARMONISATIE BEGRIPPEN

Uit de dertien diepte-interviews blijkt dat harmonisatie van begrippen een onderwerp is dat de gemoederen bezig houdt. Een aantal betrokkenen pleit voor een volledige harmonisatie van begrippen, terwijl anderen zich daar juist sterk tegen keren. Ook over de wijze waarop harmonisatie van begrippen vorm zou moeten krijgen, verschilt men van mening. Daarom is in de enquête de vraag gesteld hoe harmonisatie van begrippen vorm zou moeten krijgen. Respondenten hebben hierbij de mogelijkheid om te kiezen voor één van de volgende drie opties:

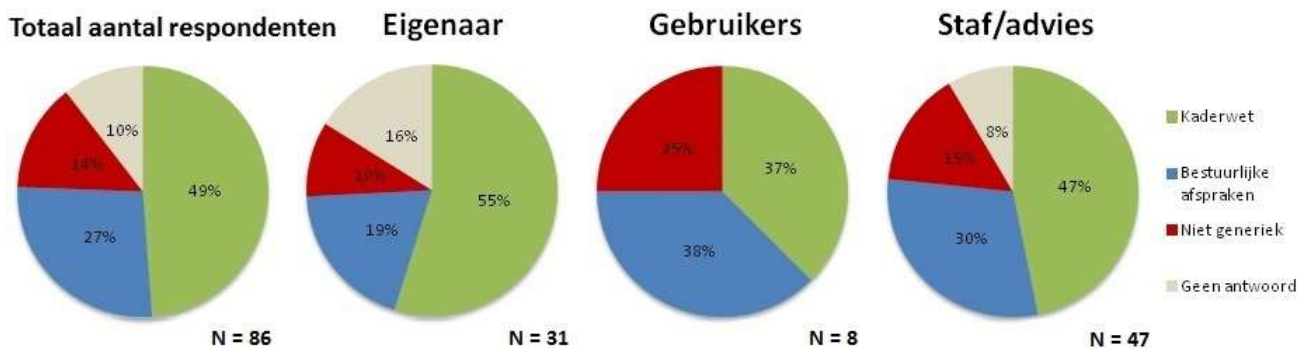
- A. Harmonisatie van begrippen moet generiek geregeld worden door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Harmonisatie van begrippen moet generiek geregeld worden door middel van bestuurlijke afspraken
- C. Harmonisatie van begrippen moet niet generiek geregeld worden.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 2: OORDEEL HARMONISATIE BEGRIPPEN NAAR ROL

Harmonisatie begrippen	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	42	17	3	22
Bestuurlijke afspraken	23	6	3	14
Niet generiek	12	3	2	7
Geen antwoord	9	5	0	4
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 2: OORDEEL HARMONISATIE BEGRIPPEN NAAR ROL

De harmonisatie van begrippen vormt voor veel respondenten een thema dat vraagt om een vorm van generieke regeling. Over de wijze waarop deze generieke regeling vorm moet krijgen, is echter geen eensgezindheid. Van het totale aantal respondenten oordelen 42 respondenten (49%) dat de harmonisatie van begrippen geregeld moet worden in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. In de categorieën eigenaar en staf/advies is dit percentage nagenoeg gelijk. Ruim een kwart van de ondervraagden is van mening dat de harmonisatie van begrippen een thema is dat door middel van bestuurlijke afspraken geregeld moet worden. Dit percentage ligt voor de categorie eigenaar lager en voor de categorie gebruiker juist hoger, respectievelijk 17% en 38%. Wanneer we kijken naar het totaal aantal respondenten, blijkt dat 14% (12 respondenten) van mening is dat harmonisatie van begrippen niet generiek geregeld kan en/of moet worden. Kenmerkend is echter, dat negen respondenten (10%) geen antwoord hebben gegeven op deze vraag. Hieruit valt op te maken dat voor deze respondenten niet duidelijk is of harmonisatie van begrippen een knelpunt is en hoe dit opgelost zou moeten worden.

### 6.3.3 VERPLICHT GEBRUIK STELSELVOORZIENINGEN

Om te toetsen of de mening van de geïnterviewden overeenkomst met de mening van een breder publiek, is in de enquête gevraagd op welke manier een verplichting tot het gebruik van stelselvoorzieningen geregeld moet worden. Respondenten hebben hierbij de volgende opties:

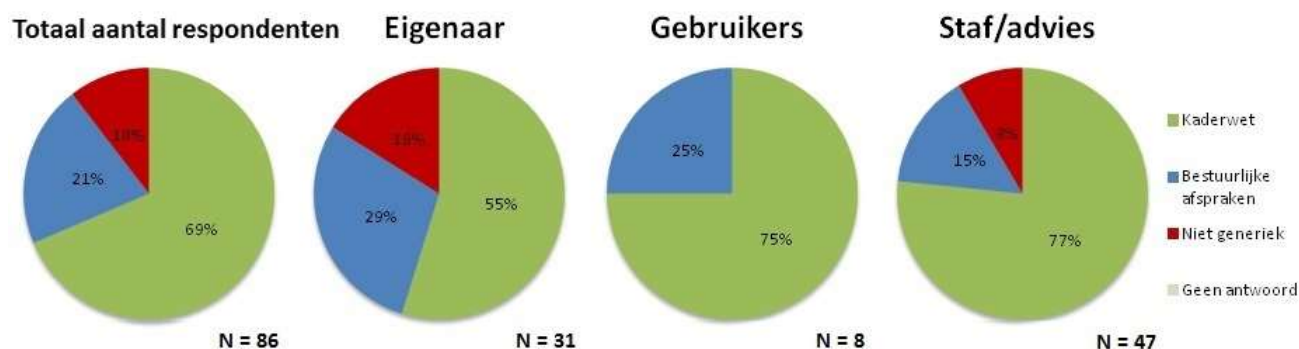
- A. Het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen of het verplicht gebruik, tenzij moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen of het verplicht gebruik, tenzij moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. Het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen of het verplicht gebruik, tenzij moet niet generiek worden geregeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 3: OORDEEL VERPLICHT GEBRUIK STELSELVOORZIENINGEN NAAR ROL

Verplicht gebruik stelselvoorzieningen	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	59	17	6	36
Bestuurlijke afspraken	18	9	2	7
Niet generiek	9	5	0	4
Geen antwoord	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 3: OORDEEL VERPLICHT GEBRUIK STELSELVOORZIENINGEN NAAR ROL

Wanneer we gegevens over het aantal respondenten dat kiest voor een kaderwet samen nemen met het gegevens over het aantal respondenten dat kiest voor bestuurlijke afspraken, is steeds een overgrote meerderheid voor het maken van generieke afspraken over het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen. Slechts negen respondenten (10%) van het totaal van 86 respondenten zijn van mening dat het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen niet generiek geregeld zou moeten worden. Uit bovenstaande gegevens kan voorzichtig geconcludeerd worden dat het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen vraagt om een generieke regeling. Het oordeel over de wijze waarop deze generieke regeling vorm moet krijgen, is niet eensluidend. Een ruime meerderheid van 70% van de respondenten is van mening dat stelselvoorzieningen verplicht gebruikt zouden moeten worden en dat bepalingen hierover moeten worden opgenomen in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. In de categorieën gebruiker en staf/advies vindt ruim driekwart van de respondenten dat bepalingen omtrent het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen moeten worden opgenomen in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Deze percentages liggen voor de categorie eigenaar lager, maar nog steeds ruim boven de 50%. Van het totale aantal respondenten vindt 21% (18 respondenten) dat er bestuurlijke afspraken gemaakt moeten worden over het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen. Deze percentages variëren voor de categorieën van 15% (7 respondenten, staf/advies), via 25% (2 respondenten, gebruiker) tot 29% (9 respondenten; eigenaar).

#### 6.3.4 FINANCIERING

Financiering van het stelsel van basisregistraties staat hoog op de agenda bij de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties. In opdracht van de PSB is een andere financieringssysteem onderzocht. In de enquête is respondenten gevraagd of deze financieringssysteem generiek moet worden vastgelegd. De vraag die daarbij gesteld is, luidt: 'De financiering van het stelsel van basisregistraties vormt een probleem, omdat de wijze waarop een basisregistratie wordt gefinancierd verschilt binnen het stelsel. Doordat binnen de overheid rekeningen worden gestuurd voor het gebruik van gegevens uit een basisregistratie, wordt een drempel opgeworpen voor hergebruik. De financiering van het stelsel van het stelsel van basisregistraties...'

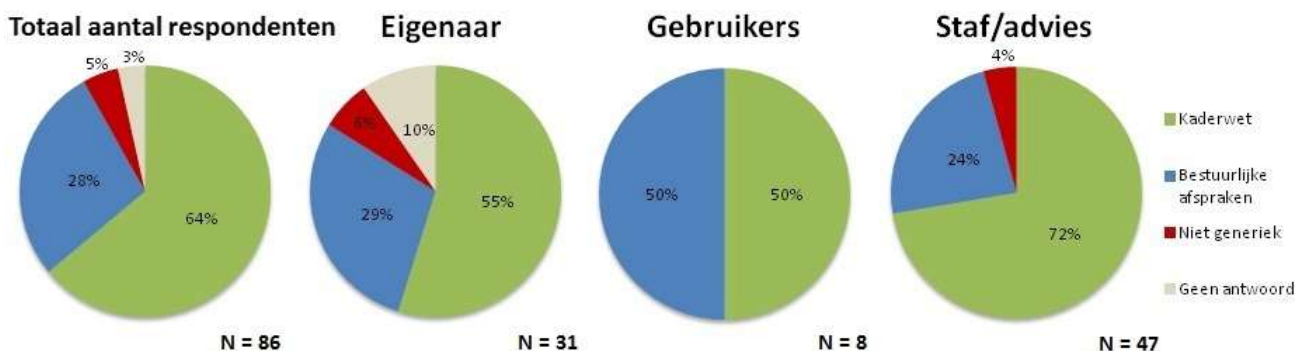
- A. Moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. Moet niet generiek worden geregeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 4: OORDEEL FINANCIERING NAAR ROL

Financiering	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	55	17	4	34
Bestuurlijke afspraken	24	9	4	11
Niet generiek	4	2	0	2
Geen antwoord	3	3	0	0
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 4: OORDEEL FINANCIERING NAAR ROL

De financiering van het stelsel van basisregistraties is een onderwerp dat de afgelopen jaren hoog op de agenda heeft gestaan. Uit de enquête blijkt dat 64% (55 respondenten) van de respondenten van mening is dat financiering van het stelsel van basisregistraties generiek moet worden geregeld in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Wanneer we de gegevens uitsplitsen per rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties blijkt dat in de categorie eigenaar 55% (17 respondenten), in de categorie gebruiker 50% (4 respondenten) en in de categorie staf/advies 72% (34 respondenten) van mening is dat de financiering van het stelsel van basisregistraties in een kaderwet opgenomen moet worden. Een aantal respondenten is van mening dat een kaderwet niet het juiste instrument is om de financiering van het stelsel van basisregistraties te regelen. Bestuurlijke afspraken vormen voor 28% (24 respondenten) van de respondenten een beter instrument. Duidelijk is echter wel dat de financiering van het stelsel van basisregistraties generiek geregeld

moet worden. Dat blijkt ook wanneer we kijken naar de gegevens over het aantal respondenten dat gekozen heeft voor de optie ‘Niet generiek regelen’. In totaal zijn er vier respondenten (5%) die niet generiek regelen verkiest boven de andere opties. Er zijn drie respondenten die geen antwoord hebben gegeven op deze vraag.

### 6.3.5 KOPPELING DATABESTANDEN

De koppeling van databestanden maakt de basisregistraties tot een stelsel van basisregistraties. Het principe van ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’ krijgt verder vorm doordat gegevens uit een basisregistratie gebruikt worden in andere basisregistraties. Vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden bij koppeling van databestanden zorgen voor problemen. Aan respondenten is daarom gevraagd op welke wijze afspraken over deze vraagstukken vorm moeten krijgen. Respondenten hebben hierbij de mogelijkheid om te kiezen voor één van de volgende drie opties:

- A. De koppeling van databestanden moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. De koppeling van databestanden moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. De koppeling van databestanden moet niet generiek worden geregeld.

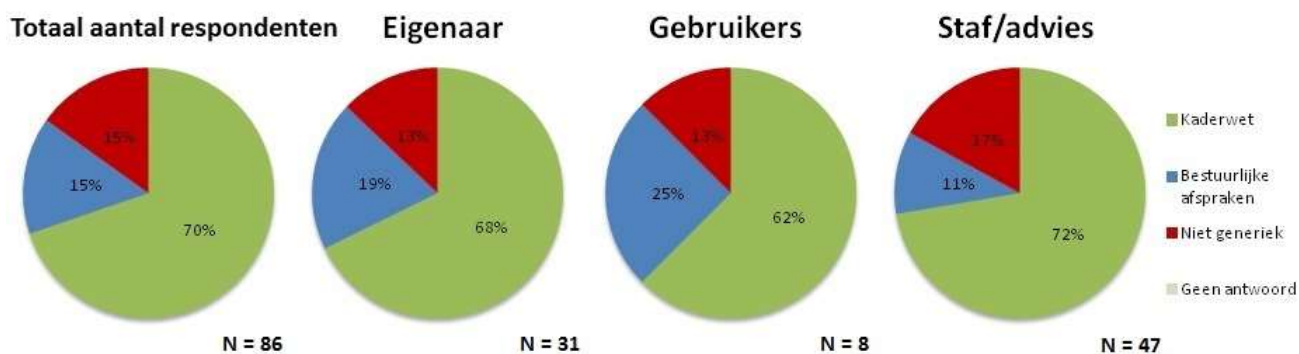
Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 5: OORDEEL KOPPELING DATABESTANDEN NAAR ROL

Koppeling databestanden	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
<b>Kaderwet</b>	60	21	5	34
<b>Bestuurlijke afspraken</b>	13	6	2	5
<b>Niet generiek</b>	13	4	1	8
<b>Geen antwoord</b>	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	86	31	8	47

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.





FIGUUR 5: OORDEEL KOPPELING DATABESTANDEN NAAR ROL

De linkergrafiek in bovenstaande figuur laat zien dat een overgrote meerderheid van de respondenten, 70% (60 respondenten) van mening is dat vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden bij koppeling van databestanden geregeld moeten worden in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Wanneer het totale aantal respondenten wordt onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties, blijven de percentages hoog. Voor eigenaren geldt dat 68% (21 respondenten) kiest voor een kaderwet. Voor gebruikers en staf/advies liggen de percentages op respectievelijk 62% (5 respondenten) en 72% (34 respondenten). Voor 15% (13 respondenten) van het totale aantal respondenten geldt dat ook bestuurlijke afspraken een optie zouden kunnen zijn, om generiek afspraken vast te leggen over de koppeling van databestanden. Er zijn echter ook 13 respondenten (15%) van het totale aantal respondenten dat van mening is dat de koppeling van databestanden niet generiek moet worden geregeld.

### 6.3.6 KWALITEIT GEGEVENS

Overheidsorganisaties zijn verplicht om gebruik te maken van gegevens uit de basisregistraties. Omdat zij geen eigen gegevensregistraties meer mogen bijhouden, is het van belang dat de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie hoger is dan de kwaliteit van de eigen registratie. Uit de interviews is gebleken dat de kwaliteit van basisregistraties niet altijd op orde is. Mogelijk zouden daarom afspraken gemaakt moeten worden, die de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie waarborgen. In de enquête is gevraagd op welke wijze deze afspraken vastgelegd moeten worden. Respondenten hebben daarbij de keuze uit:

- A. De waarborging van de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. De waarborging van de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. De waarborging van de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie moet niet generiek worden geregeld.

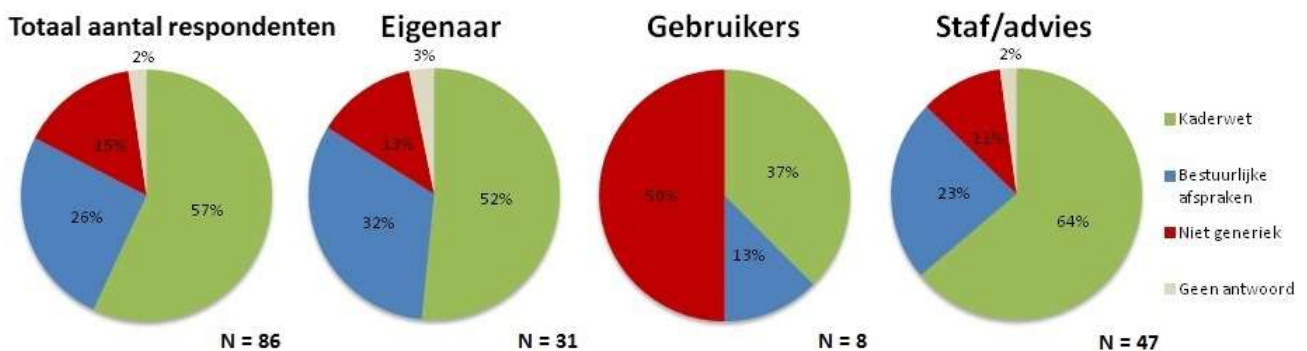


Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 6: OORDEEL KWALITEIT GEGEVENS NAAR ROL

Kwaliteit gegevens	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	49	16	3	30
Bestuurlijke afspraken	22	10	1	11
Niet generiek	13	4	4	5
Geen antwoord	2	1	0	1
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 6: OORDEEL KWALITEIT GEGEVENS NAAR ROL

Afspraken tere waarborging van de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie moeten volgens 57% (49 respondenten) van het totale aantal respondenten worden vastgelegd in kaderwetgeving voor het stelsel van basisregistraties. Respectievelijk 26% (22 respondenten) en 15% (13 respondenten) kiest voor bestuurlijke afspraken dan wel niet generiek regelen. Wanneer we kijken naar de resultaten per groep, valt op dat in de groep gebruikers 50% (4 respondenten) van de respondenten van mening is dat afspraken ter waarborging van de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie niet generiek moeten worden geregeld. Of dit voor alle gebruikers van basisregistraties geldt, is op basis van het lage aantal gebruikers in deze steekproef niet te bepalen. Voor respondenten in de groep eigenaar en staf/advies geldt dat een meerderheid vindt dat afspraken generiek moeten worden vastgelegd in een kaderwet.

### 6.3.7 POSITIE BURGERS

Binnen het stelsel van basisregistraties speelt de burger een ondergeschikte rol. Voor burgers is onduidelijk welke gegevens over hen zijn opgenomen in een basisregistratie en welke organisaties gebruik kunnen maken van deze gegevens. Uit de interviews blijkt dat transparantie en het inzage- en correctierecht voor burgers een duidelijkere positie moeten krijgen binnen het stelsel van basisregistraties. In de enquête is gevraagd op welke wijze dit gedaan moet worden. Respondenten hebben hierbij de keuze uit één van de volgende drie opties:

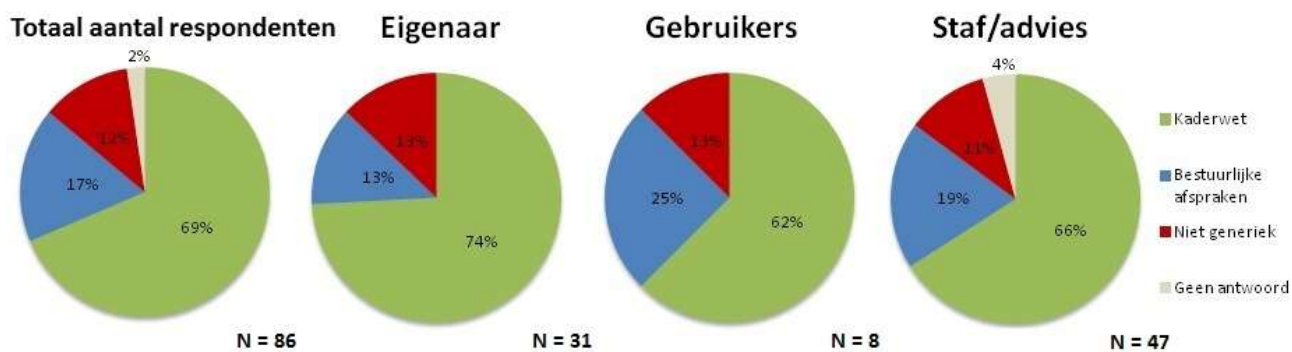
- A. Transparantie en het inzage- en correctierecht voor burgers moeten generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Transparantie en het inzage- en correctierecht voor burgers moeten generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. Transparantie en het inzage- en correctierecht voor burgers moeten niet generiek worden geregeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 7: OORDEEL POSITIE BURGERS NAAR ROL

Positie burgers	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	59	23	5	31
Bestuurlijke afspraken	15	4	2	9
Niet generiek	10	4	1	5
Geen antwoord	2	0	0	2
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 7: OORDEEL POSITIE BURGERS NAAR ROL

Uit de 13 interviews is naar voren gekomen dat de burger binnen het stelsel van basisregistraties een onduidelijke positie heeft. Voor burgers moet duidelijk zijn welke gegevens over hen zijn opgenomen in een basisregistratie en welke organisaties gebruik maken van deze gegevens. Het inzage- en correctierecht voor burgers moet volgens 69% (59 respondenten) van de respondenten generiek worden geregeld in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. In de categorie eigenaar is 74% (23 respondenten) deze mening toegedaan, terwijl dit voor de categorie gebruiker geldt voor 62% (5 respondenten) en voor de categorie staf/advies voor 66% (31 respondenten) van de respondenten. Opmerkelijk is dat 10 respondenten (12%) van mening zijn dat over de positie van burgers generiek niets moet worden vastgelegd. Verklaring hiervoor kan zijn dat het inzage- en correctierecht van burgers wordt geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens en dat respondenten daarom van mening zijn dat dit niet (nogmaals) in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties moet worden geregeld. Een aantal respondenten heeft dit aangegeven in het opmerkingenveld bij de enquête.

### 6.3.8 BEVEILIGING

De wijze waarop organisaties toegang krijgen tot een gegevensverzameling in een basisregistratie, bepaalt in hoeverre gegevens veilig zijn. Hoewel dit onderwerp minder aan bod is gekomen in de dertien diepte-interviews, blijkt dat het wel degelijk van belang is waar het gaat om het generiek regelen van thema's ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. In de enquête is daarom de vraag gesteld hoe beveiliging van basisregistraties vorm moet krijgen. Om ongeautoriseerd gebruik van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties tegen te gaan, moet de beveiliging van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties...'

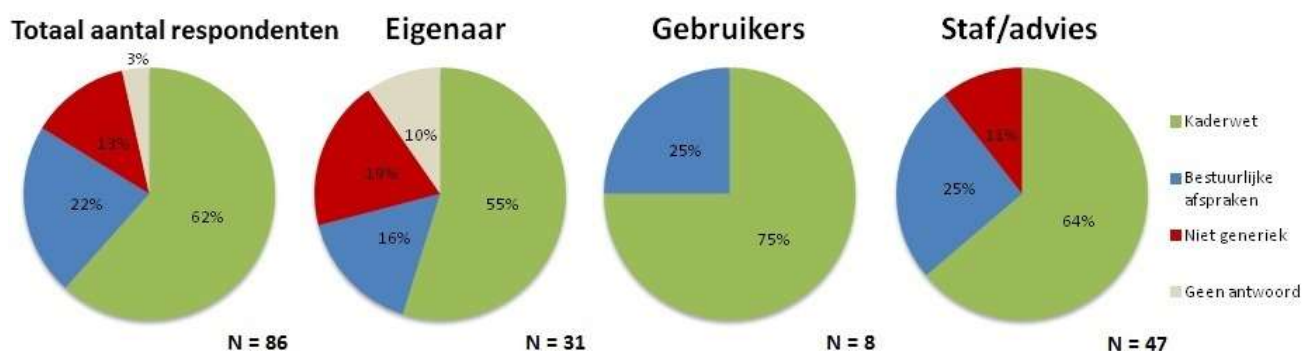
- Generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- Generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken
- Niet generiek worden geregeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 8: OORDEEL BEVEILIGING NAAR ROL

Beveiliging	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	53	17	6	30
Bestuurlijke afspraken	19	5	2	12
Niet generiek	11	6	0	5
Geen antwoord	3	3	0	0
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 8: OORDEEL BEVEILIGING NAAR ROL

Uit de enquête blijkt dat 62% (53 respondenten) van de respondenten vindt dat generiek afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop basisregistraties worden beveiligd. Van het totale aantal respondenten vindt 22% (19 respondenten) dat de beveiliging van de basisregistraties moet worden geregeld via bestuurlijke afspraken. Duidelijk is dat de wijze waarop basisregistraties worden beveiligd, vraagt om generieke regeling. Slechts 11 respondenten (13%) is van mening dat dit niet generiek moet worden gedaan, terwijl 3 respondenten het antwoord schuldig moeten blijven.

### 6.3.9 STANDAARDISATIE

Standaardisatie van de wijze waarop gegevens worden uitgewisseld binnen het stelsel van basisregistraties is een onderwerp dat binnen veel gremia op de agenda staat. Op dit moment hanteren veel organisaties hun eigen standaard voor de gegevensuitwisseling. Om uitwisseling van gegevens te stimuleren en het principe

van 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' uit te voeren, zou standaardisatie een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Om de mening van een breder publiek te toetsen hierover, is respondenten de mogelijkheid gegeven om te kiezen uit één van onderstaande drie opties:

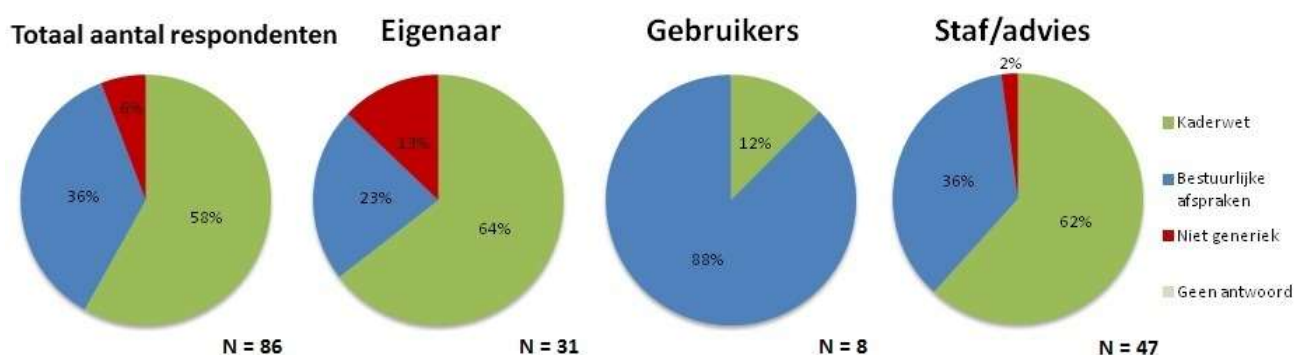
- A. Standaardisatie moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Standaardisatie moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. Standaardisatie moet niet generiek worden geregeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 9: OORDEEL STANDAARDISATIE NAAR ROL

Standaardisatie	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Kaderwet	50	20	1	29
Bestuurlijke afspraken	31	7	7	17
Niet generiek	5	4	0	1
Geen antwoord	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 9: OORDEEL STANDAARDISATIE NAAR ROL

Uit de enquête blijkt dat vraagstukken rondom standaardisatie vragen om een (generieke) oplossing. Totaal is 94% (81 respondenten) van de respondenten van mening dat afspraken met betrekking tot

standaardisatie generiek moeten worden vastgelegd. Hiervan vindt 58% (50 respondenten) dat dit door middel van kaderwetgeving voor het stelsel van basisregistraties moet. De overige 36% verkiest bestuurlijke afspraken boven een kaderwet. Slechts 5 respondenten (6%) denken dat standaardisatie geen onderwerp van generieke regeling is.

### 6.3.10 GEBRUIKERSINVLOED

In de twaalf eisen aan de basisregistraties is opgenomen dat gebruikers op niet-vrijblijvende wijze moeten worden betrokken bij de besluitvorming omtrent een basisregistratie. De wijze waarop deze gebruikersinvloed is vastgelegd in de specifieke wetgeving per basisregistratie verschilt echter. Voor een aantal basisregistraties geldt dat gebruikersinvloed op dit moment niet geregeld is. Uit de interviews blijkt dat de invloed van gebruikers belangrijk is. In de enquête is gevraagd aan respondenten om een keuze uit te maken uit onderstaande opties, waar het gaat om het regelen van gebruikersinvloed.

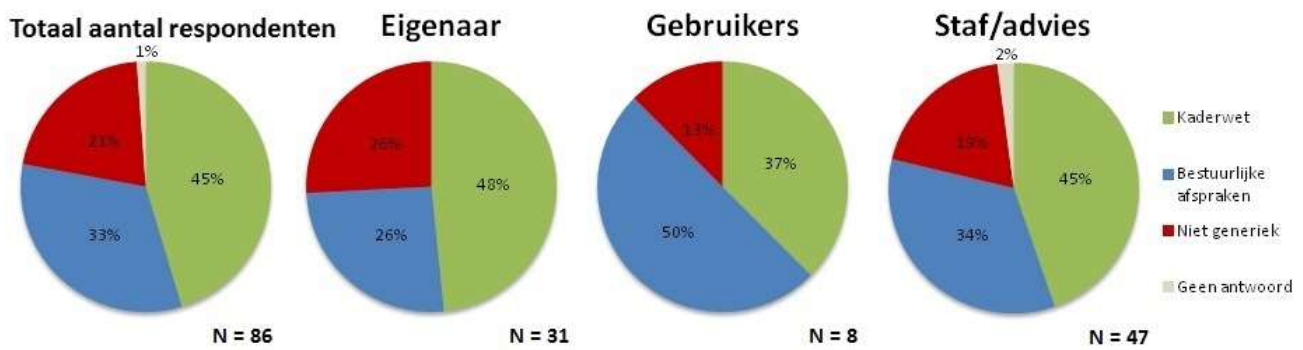
- A. Gebruikersinvloed moet generiek worden geregeld door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties.
- B. Gebruikersinvloed moet generiek worden geregeld door middel van bestuurlijke afspraken.
- C. Gebruikersinvloed moet niet generiek geregeld worden.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 10: OORDEEL GEBRUIKERSINVLOED NAAR ROL

Gebruikersinvloed	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
<b>Kaderwet</b>	39	15	3	21
<b>Bestuurlijke afspraken</b>	28	8	4	16
<b>Niet generiek</b>	18	8	1	9
<b>Geen antwoord</b>	1	0	0	1
<b>Totaal</b>	86	31	8	47

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 10: OORDEEL GEBRUIKERSINVLOED NAAR ROL

Van het totale aantal respondenten is 21% (18 respondenten) van mening dat deze eis niet nader generiek moet worden geregeld in een kaderwet of bij bestuurlijke afspraken. Van de 85 respondenten die antwoord hebben gegeven op deze vraag (één respondent heeft deze vraag niet beantwoord), zijn 39 respondenten (45%) van mening dat de gebruikersinvloed generiek moet worden vastgelegd in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Nog eens 28 respondenten (33%) kiest voor het vastleggen bij bestuurlijke afspraken.

## 6.4 NOODZAAK KADERWET

De vraag of een kaderwet de eerder geïdentificeerde knelpunten kan oplossen, is eveneens beantwoord door de respondenten van de enquête. Mede door deze vraag is te bepalen in hoeverre er draagvlak is voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. De vraag luidt: 'Is er een noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties?' Respondenten hebben hierbij de mogelijkheid om te kiezen uit drie antwoordmogelijkheden:

- A. Ja, het vaststellen van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties is noodzakelijk voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties.
- B. Matig, er is geen directe noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, wel moeten er over een aantal generieke elementen bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Deze bestuurlijke afspraken hoeven niet bij wet worden vastgelegd.
- C. Nee, er is geen noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, alsmede geen noodzaak voor het maken van bestuurlijke afspraken over generieke elementen.

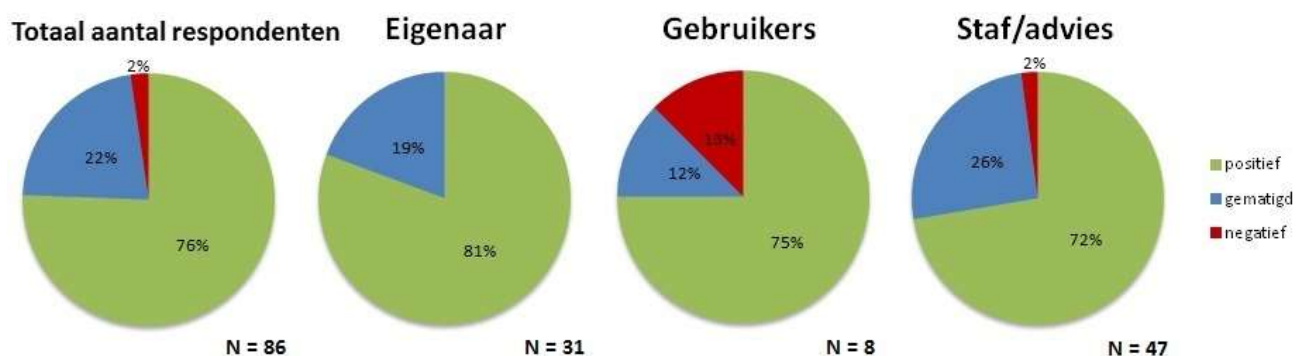


Onderstaande tabel geeft de resultaten van deze vraag weer.

TABEL 11: NOODZAAK KADERWET NAAR ROL

Noodzaak kaderwet	Totaal aantal respondenten	Eigenaar	Gebruiker	Staf/advies
Positief	65	25	6	34
Gematigd	19	6	1	12
Negatief	2	0	1	1
Geen antwoord	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>47</b>

Wanneer we deze resultaten in een grafiek weergeven, wordt duidelijk welke optie de voorkeur van de respondenten heeft. De resultaten zijn onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.



FIGUUR 12: NOODZAAK KADERWET NAAR ROL

Een belangrijke reden voor de enquête is het onderzoeken van de mening van een grotere groep respondenten waar het gaat om nut, dan wel noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Op basis van de 13 diepte-interviews is een beeld geschetst, dat wijst op een gematigde houding tegenover een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. De respondenten van deze enquête laten duidelijk een meer positieve houding ten opzichte van kaderwetgeving voor het stelsel van basisregistraties zien. Van de 86 respondenten die antwoord hebben gegeven op de vraag: 'Is er een noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties?', is 76% (65 respondenten) van mening dat deze noodzaak er is. Slechts 2% (twee respondenten) ziet geen noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Deze twee respondenten zijn verdeeld over de categorieën gebruiker en staf/advies. Duidelijk is dat een aantal elementen ten aanzien van het stelsel van basisregistraties vragen om een generieke regeling. De optie 'matig' geeft de mogelijkheid om te kiezen voor bestuurlijke afspraken. Van het totale aantal respondenten is 22% (19 respondenten) van mening dat deze bestuurlijke afspraken de heersende vraagstukken beter kunnen oplossing dan een kaderwet. Hoewel voor de overige vragen vaker



voor de mogelijkheid van bestuurlijke afspraken over generieke elementen is gekozen, is een verklaring snel gevonden. Het gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing) kan verklaren waarom veel respondenten kiezen voor de mogelijkheid om via kaderwetgeving een aantal afspraken over generieke elementen ten aanzien van het stelsel van basisregistraties vast te leggen.

## 6.5 STATISTISCHE ANALYSE

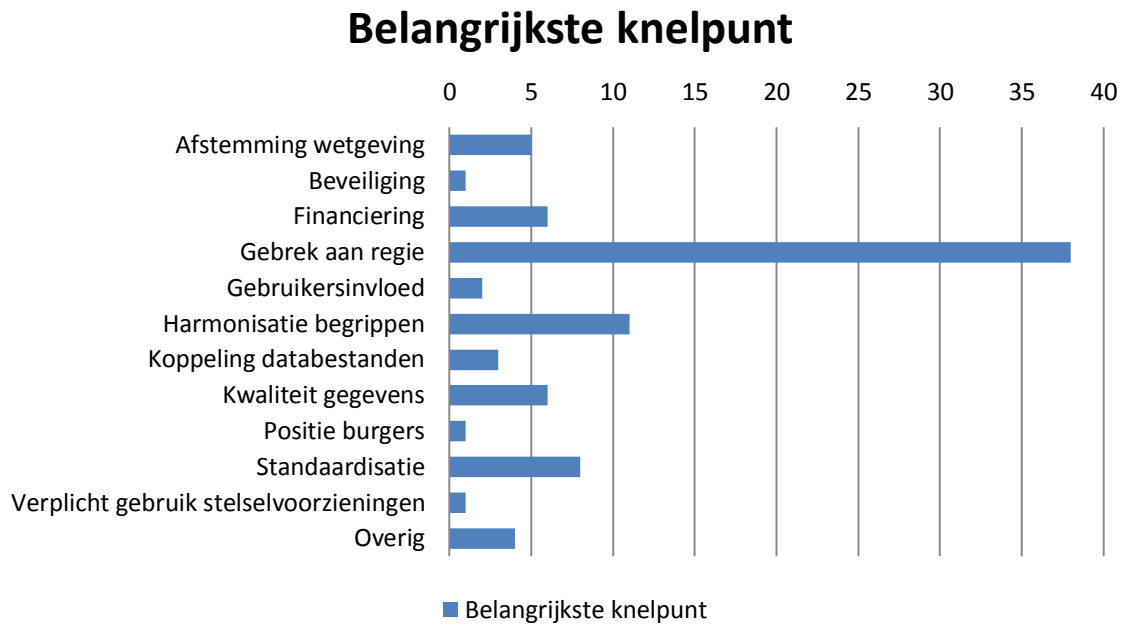
Op basis van de resultaten van de enquête is een statistische analyse uitgevoerd met behulp van het statistische rekenprogramma SPSS.

De resultaten van de enquête laten zien dat respondenten over het algemeen meer negatief dan positief oordelen over het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Hieruit kan geconcludeerd worden dat respondenten knelpunten ervaren, die van invloed zijn op hun mening over het functioneren van het stelsel van basisregistraties.

Het belangrijkste knelpunt dat ervaren wordt is het gebrek aan regie. Dit gebrek aan regie uit zich in onvoldoende doorzettingsmacht en een gebrek aan besturing. Ook bij analyse van de interviews is gebleken dat dit knelpunt voor veel respondenten belangrijk is. Voor een kleine 45% (38 respondenten) van de respondenten moet dit knelpunt de meeste prioriteit krijgen. Duidelijk is dat de besturing van het stelsel van basisregistraties vraagt om een andere inrichting.

Wanneer we kijken naar meer inhoudelijke knelpunten, valt op dat harmonisatie van begrippen en standaardisatie hoog scoren. Van het totaal aantal van 86 respondenten geldt harmonisatie van begrippen voor 11 respondenten (12,8%) als het belangrijkste knelpunt. Ruim 9% (8 respondenten) geeft aan dat standaardisatie voor hen de meeste prioriteit moet krijgen. Het oordeel van respondenten over het functioneren van het stelsel van basisregistraties wordt in belangrijke bepaald door de knelpunten die zij ervaren. Wanneer wordt gekeken naar respondenten die negatief oordelen over het functioneren van het stelsel van basisregistraties, dan blijkt dat ook voor deze categorie het gebrek aan regie het belangrijkste knelpunt is. Harmonisatie van begrippen en standaardisatie volgen. Voor mensen die positief oordelen (6 respondenten) verschilt het knelpunt dat zij als meest belangrijk ervaren per persoon.

In figuur 11 is een overzicht weergegeven van de resultaten betreffende het belangrijkste knelpunt.



FIGUUR 11: BELANGRIJKSTE KNELPUNT

De resultaten van de enquête laten zien dat de respondenten over het algemeen genomen weinig van mening verschillen in hun beoordeling van de knelpunten. Uit de SPSS-uitvoer (zie bijlage 6) blijkt uit de berekende waarden van de standaard deviatie dat respondenten het in hoge mate eens zijn over de wijze waarop de knelpunten opgelost zouden kunnen worden. De gemiddelde waarden in de SPSS uitvoer laten zien dat meer dan de helft van de respondenten van mening is dat er een kaderwetwet moet komen om de knelpunten in het stelsel van basisregistraties op te lossen. De waarde van het knelpunt 'gebruikersinvloed' wijkt af. De standaard deviatie is voor dit knelpunt hoger, wat wijst op een grotere spreiding van de resultaten en dus meer verschil van mening. De waarden laten zien dat de meningen uiteenlopen en alle oplossingsrichtingen vertegenwoordigd zijn. Het feit dat de mediaan voor dit knelpunt de waarde twee heeft, wijst hier eveneens op.

Door middel van een ANOVA test (Variantie analyse) is bekeken of er tussen de groepen (onderverdeeld naar rol ten aanzien van het stelsel van basisregistraties) verschil is in mening over de wijze waarop knelpunten binnen het stelsel van basisregistraties opgelost moeten worden. Op basis van het significantieniveau is te bepalen in hoeverre er sprake is van gelijkheid in variantie tussen de groepen. Bij een significantieniveau kleiner dan 0,05, is er sprake van significantie. Dit houdt in dat er geen gelijkheid in variantie is en er dus verschil is tussen de groepen. In bijlage 6 zijn de uitkomsten van de ANOVA-test opgenomen.

Op basis van de ANOVA-test kunnen we concluderen dat voor een groot aantal knelpunten geldt dat er geen significante verschillen bestaan tussen de diverse groepen in de manier van scores. Voor het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen en standaardisatie geldt dat er verschil bestaat in mening tussen de verschillende groepen respondenten, er is namelijk sprake van een significant verschil. Interessant is om te kijken in welke richting dit verschil gaat, zodat bepaald kan worden in welke groep respondenten meer of minder tegen een kaderwet zijn als oplossing voor de knelpunten. Voor het verplicht gebruik van stelselvoorzieningen geldt dat respondenten in de groep gebruikers een hogere gemiddelde waarde laten zien dan respondenten in de groepen eigenaar en staf/advies. Voor standaardisatie is het verschil in mening tussen de groepen respondenten groter. De groep gebruiker laat een gemiddelde waarde zien van 2,13, terwijl voor eigenaar en staf/advies de gemiddelde waarde respectievelijk 1,42 en 1,40 is. In beide gevallen geldt dat respondenten in de groep gebruikers meer negatief oordelen over een kaderwet als oplossing voor het knelpunt 'verplicht gebruik van stelselvoorzieningen' en 'standaardisatie'. Kritisch punt hierbij is echter wel, dat deze conclusies getrokken worden op basis van gemiddelde waarden, die zich sterk laten beïnvloeden door extreme waarden. Voor gebruikers geldt eveneens dat deze groep bestaat uit een klein aantal respondenten, waardoor extreme waarden een grotere invloed hebben.

Nu duidelijk is dat gebruikers voor de significante knelpunten minder positief zijn over een kaderwet als oplossing voor het knelpunt, is het goed om te kijken of dit ook geldt voor de knelpunten die niet-significante waarden hebben. Voor deze knelpunten zou in principe moeten gelden dat er geen verschil in variantie is tussen de groepen. Grofweg bekeken klopt deze conclusie inderdaad. Het verschil in variantie is voor de meeste knelpunten minimaal. Wel valt op dat voor een aantal knelpunten geldt dat de gemiddelde waarde voor gebruikers hoger is. Deze ligt echter dichterbij de gemiddelde waarden van de overige twee groepen.

# HOOFDSTUK 7: KADERWET DE OPLOSSING?

*In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of een kaderwet de knelpunten in het functioneren van het stelsel van basisregistraties kan oplossen. Om te bepalen in hoeverre de door respondenten benoemde knelpunten een herijking zijn van de twaalf eisen aan het stelsel van basisregistraties, wordt in paragraaf één beschreven in hoeverre de twaalf eisen voldoende zijn voor het wettelijk kader ten aanzien van het stelsel van basisregistraties en/of de genoemde knelpunten moeten worden opgenomen als extra eisen. In paragraaf twee wordt beschreven in hoeverre een kaderwet een goede basis vormt voor het wettelijk kader ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Paragraaf drie beschrijft vervolgens welke andere mogelijkheden bestaan om de knelpunten op te lossen. In paragraaf vier wordt de conclusie van dit hoofdstuk getrokken.*

## 7.1 HERIJKING TWAALF EISEN

Zoals eerder is beschreven moeten de basisregistraties voldoen aan de twaalf eisen die zijn geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer van 3 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18). Deze eisen zijn beschreven in hoofdstuk vier, waarna vervolgens een vergelijking van de uitwerking van deze twaalf eisen in de specifieke wetten per basisregistratie in hoofdstuk vijf is beschreven. Uit deze vergelijking blijkt dat de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetten per basisregistratie niet voor elke eis op consistente wijze is gedaan. Naast inconsistentie in formulering, ontbreekt voor een aantal eisen de uitwerking in de specifieke wetgeving per basisregistratie. Door middel van dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de twaalf eisen voldoen aan het huidige ideeën over het wettelijk kader ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.

In 2003 zijn twaalf eisen opgesteld waaraan de basisregistraties moeten voldoen. In de afgelopen jaren is het aantal basisregistraties gegroeid en zijn de twaalf eisen voor steeds meer basisregistraties uitgewerkt in specifieke wetgeving. Naast de eerder beschreven inconsistenties, blijken de twaalf eisen op meer punten aanpassing of aanvulling te behoeven. Uit de interviews en de enquête blijken een aantal knelpunten. Nadere beschouwing van deze knelpunten in relatie tot de twaalf eisen leert dat deze sterk met elkaar verbonden zijn.

### **EIS 1: DE BASISREGISTRATIE IS BIJ WET GEREGLD**

Door respondenten wordt aangegeven dat het merendeel van de basisregistraties is gewaarborgd bij een eigen, specifieke wet. Het stelsel als geheel heeft echter geen wettelijke basis. Een aantal respondenten pleit hiervoor, omdat zij van mening zijn dat hierdoor meer samenhang in het stelsel zal ontstaan. Uit de vergelijking van de twaalf eisen blijkt dat acht van de dertien basisregistraties bij wet zijn geregeld. Voor de overige vijf basisregistraties is een wetsvoorstel in voorbereiding. De eis om basisregistraties bij wet te

regelen, vormt de legitimatie om gegevens te verzamelen en te gebruiken. De interviews en de enquête laten geen knelpunten zien met betrekking tot deze eis.

### *EIS 2: DE AFNEMERS HEBBEN EEN TERUGMELDPLICHT*

Om de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie te waarborgen, is het van groot belang dat onjuistheden worden terug gemeld. Organisaties zijn verplicht om in geval van gerede twijfel onjuistheden terug te melden bij de houder van de betreffende basisregistratie. De wijze waarop een terugmelding moet worden gedaan is vastgelegd in de specifieke wetgeving per basisregistratie. Hoewel de formulering niet consistent is, is de strekking van deze bepaling in de specifieke wetgeving hetzelfde. Respondenten geven echter aan dat de kwaliteit van de terugmeldingen zal verbeteren, wanneer organisaties verplicht worden om gebruik te maken van de generieke stelselvoorzieningen. Het gaat hierbij niet alleen om een generieke terugmeldvoorziening, maar ook om generieke voorzieningen ten aanzien van de levering van gegevens en generieke levering van wijzigingen in de basisregistraties.

Respondenten hebben aangegeven dat, doordat overheidsorganisaties gebruik maken van hun eigen voorzieningen in plaats van de generiek aangeboden stelselvoorzieningen, veel processen niet op elkaar aansluiten. Wanneer organisaties gebruik maken van de generieke voorzieningen, zijn de baten voor de overheid groot. Organisaties hoeven niet langer te investeren in hun eigen voorziening, omdat de investeringen voor de ontwikkeling van de generieke voorzieningen voor de rekening komen van de overheid. Wanneer met de betrokken partijen overeenstemming is bereikt over de voorwaarden waaronder de generieke stelselvoorzieningen gebruikt moeten worden, moeten deze afspraken worden vastgelegd. In de afgelopen jaren is gebleken dat het vastleggen van afspraken zonder verdere verplichtingen niet voldoende is. In wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties zouden daarom bepalingen moeten worden opgenomen, die organisaties verplichten om gebruik te maken van de generieke stelselvoorzieningen. Omdat de generieke stelselvoorzieningen niet in alle gevallen voldoen, moet de mogelijkheid worden geboden aan organisaties om af te wijken. Motivatie van deze afwijking zal in de memorie van toelichting van de specifieke wet van de betreffende basisregistratie moeten worden vastgelegd, zodat de drempel om af te wijken wordt vergroot. Het opnemen van bepalingen ten aanzien van het verplicht gebruik van generieke stelselvoorzieningen, maakt de eis van verplichte terugmelding enigszins overbodig. Afnemers zijn immers verplicht om de generieke terugmeldvoorziening te gebruiken voor hun terugmeldingen. Met klem moet daarbij wel worden gewaarborgd dat ook daadwerkelijk terug gemeld wordt.

### *EIS 3: DE BASISREGISTRATIE WORDT VERPLICHT GEBRUIKT DOOR DE HELE OVERHEID*

Het verplicht gebruik van basisregistraties kent grote voordelen. Uit de interviews en de enquête blijkt dan ook dat er weinig tot geen tegenstanders van deze eis zijn. Een aantal knelpunten geeft aanleiding om extra voorwaarden te stellen aan de basisregistraties, voordat deze verplicht gebruikt worden door de hele

overheid. Het gaat hier met name om zaken als kwaliteit en beveiliging. Om deze elementen te waarborgen, zou regeling in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties een belangrijk middel zijn om bijvoorbeeld kwaliteit af te dwingen. Deze knelpunten houden echter ook verband met andere eisen aan de basisregistraties.

*EIS 4: ER IS DUIDELIJKHEID OVER DE AANSPRAKELIJKHEID.*

Zowel uit de interviews als uit de enquête blijkt dat bij de koppeling van databestanden vraagstukken bestaan over de verdeling van verantwoordelijkheden en de aansprakelijkheid bij fouten. Hoewel voor iedere basisregistratie bij specifieke wet is vastgelegd welk departement politiek eigenaar is, blijkt dat voor respondenten onduidelijk is welk departement dit vervult wanneer basisregistraties worden gekoppeld. Eenzelfde geluid wordt gehoord waar het gaat om de verantwoordelijkheid voor het registreren, bijhouden van gegevens door bestuursorganen. De koppeling van databestanden zorgt ervoor dat de overheid steeds efficiënter kan werken. Niet alleen kan informatie eenvoudiger worden gebruikt door andere organisaties. De kwaliteit van de gebruikte gegevens is eveneens beter gewaarborgd, doordat fouten eerder ontdekt worden wanneer meer organisaties gebruik maken van de gegevens. Ten tijde van de vaststelling van de twaalf eisen hebben problemen rondom de koppeling van databestanden geen rol gespeeld. Sinds een aantal jaar worden meer en meer koppelingen gelegd, waardoor vragen naar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid eveneens meer worden. Een pasklaar antwoord voor de verdeling van verantwoordelijkheid bij de koppeling van databestanden en de doorlevering van gegevens is op dit moment niet voorhanden.

Voor persoonsgegevens geldt dat in de Wbp is vastgelegd met welk doel deze gegevens verzameld en verwerkt mogen worden. Ook op Europees niveau legt het principe van doelbinding eisen op aan de verwerking van persoonsgegevens. Twee eisen zijn van belang waar het gaat om koppeling van registraties met persoonsgegevens:

1. Verwerking van persoonsgegevens mag alleen ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
2. Later gebruik van verzamelde gegevens voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verkregen is onder omstandigheden toegestaan. Dit mag echter niet gebeuren op een wijze die onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens verzameld zijn (College Bescherming Persoonsgegevens, 2013).

De vraag of hergebruik van gegevens – want feitelijk gaat het daar om – verenigbaar is met een ander doel dan hetgeen waarvoor zij verzameld zijn, hangt af van de omstandigheden van dat specifieke geval. Van belang daarbij is in ieder geval:

- De mate waarin het oorspronkelijke doel verwant is aan het doel van de verdere verwerking.

- De omstandigheden/context waarin de persoonsgegevens zijn verzameld en de redelijke verwachtingen die de betrokkene mag hebben over de eventuele (verdere) verwerkingen van de persoonsgegevens.
- De aard van de gegevens en de gevolgen van de (beoogde) verwerking voor de personen waarover gegevens worden verwerkt.
- De mate waarin passende waarborgen zijn genomen die ervoor zorgen dat persoonsgegevens zorgvuldig en in overeenstemming met de wet worden verwerkt.

(CBP, 2013).

Vraagstukken rondom de privacy van burgers bij koppeling van databestanden lijken hiermee in eerste opzicht te worden beantwoord. Of in het specifieke geval een koppeling van twee of meer basisregistraties geoorloofd is, verdient nadere bestudering door privacy deskundigen.

De vraag naar verantwoordelijkheid blijft echter een issue. Voor het verzamelen en verwerken van gegevens in een basisregistratie is bij specifieke wet vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijkheid draagt. Het koppelen van databestanden zorgt er echter voor dat gegevens uit de ene registratie worden meegeleverd bij gegevens uit een andere registratie. In de memorie van toelichting op de Wet bescherming persoonsgegevens is beschreven dat in bepaalde situaties ook sprake kan zijn van een gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid (Kamerstukken II, 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 58). De Wbp biedt meerdere aanknopingspunten waar het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden bij de koppeling van databestanden. De wijze waarop deze verantwoordelijkheden binnen het stelsel worden verdeeld, zou door vastlegging in een kaderwet duidelijkheid scheppen. De specifieke wetgeving per basisregistratie wordt vereenvoudigd, doordat de systematiek in de opbouw van een algemene wet ervoor zorgt dat er samenhang ontstaat binnen de materie. Nader onderzoek is echter vereist om meer duidelijk te krijgen in het probleem. De uitkomsten van dit onderzoek moeten ter waarborging worden opgenomen in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. De oorspronkelijke eis van duidelijkheid over aansprakelijkheid moet echter onverminderd van kracht blijven, zodat ook in het geval dat databestanden niet worden gekoppeld, duidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

*EIS 5: DE REALISATIE EN EXPLOITATIE GESCHIEDEN TEGEN REDELIJKE KOSTEN EN ER IS EENDUIDIGHEID OVER DE VERDELING ERVAN*

Met betrekking tot de financiering van de basisregistraties geldt dat in opdracht van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties onderzoek wordt gedaan naar een andere financieringssystematiek. Uit de vergelijking van de uitwerking van deze eis in de specifieke wetgeving per basisregistraties en het rapport 'Wie van de drie?' van de Snoo, van der Linde en de Vries (2011) blijkt dat de wijze waarop basisregistraties worden gefinancierd verschilt per basisregistratie. De uitkomsten van eerdergenoemd onderzoek zullen

moeten worden uitgewerkt in bepalingen die voor iedere basisregistratie gelden. Uitwerking van deze eis in de specifieke wetgeving zal hoe dan ook aangepast moeten worden. Wanneer binnen de politiek de keuze wordt gemaakt voor een generieke wet ten aanzien van het stelsel van basisregistratie is financiering een onderwerp dat bij uitstek geregeld moet worden in deze wet. Vanwege het grote en overheidsbrede belang van het stelsel van basisregistraties hebben deze afspraken waarborging in een wet nodig. Wetgeving legt afspraken vast, codificeert. Bijgevolg moeten organisaties zich ook daadwerkelijk aan deze afspraken houden en zijn deze afdwingbaar.

#### *EIS 6: ER IS DUIDELIJKHEID OVER INHOUD EN BEREIK VAN DE REGISTRATIE*

In de specifieke wetgeving per basisregistratie is opgenomen welke gegevens worden opgenomen en welke van deze gegevens authentiek, dan wel niet-authentiek zijn. De vergelijking van de uitwerking van deze eis in de specifieke wetgeving per basisregistratie laat zien dat dit voor iedere basisregistratie gedaan is. Respondenten van zowel de interviews als de enquête geven echter aan dat de verschillende definities die in de specifieke wetgeving worden gehanteerd voor problemen zorgen. Doordat in de specifieke wetten per basisregistratie verschillende begrippen worden gebruikt met vrijwel dezelfde betekenis, alsmede verschillende definities voor dezelfde begrippen, is er veel onduidelijkheid ontstaan over de begrippen die gebruikt worden. In de interviews wordt aangegeven dat het simpelweg harmoniseren van deze begrippen onbegonnen werk is. De opvattingen over het wel of niet harmoniseren van begrippen zijn verdeeld. Niet alleen de specifieke wetgeving per basisregistratie maakt gebruik van bepaalde begrippen, deze begrippen worden eveneens gebruikt in de sectorspecifieke wetgeving achter de basisregistraties. Daarom zal gezocht moeten worden naar een manier waarop duidelijkheid kan worden geschept in de betekenis van begrippen.

In aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor regelgeving is vastgelegd dat 'hetzelfde begrip niet met verschillende termen wordt aangeduid (lid 1)' en 'dezelfde term niet voor verschillende begrippen wordt gebruikt (lid 2)'. Uit de toelichting op deze aanwijzing valt op te maken dat deze aanwijzing vooral gericht is op het gebruik van begrippen en definities binnen één regeling. Daarnaast geldt dat bij verwante regelgeving deze aanwijzing eveneens van belang is. Hoewel deze aanwijzing van toepassing is op iedere wet in Nederland, geldt dat binnen het stelsel van basisregistraties deze aanwijzing geen oplossing biedt voor de harmonisatie van begrippen. Voor de specifieke wetten per basisregistraties geldt namelijk in de meeste gevallen dat er geen sprake is van verwantschap. Hierdoor is het mogelijk dat in verschillende specifieke wetten dezelfde begrippen worden gebruikt, met elk een eigen betekenis.

Om de aanwas van meer definities en begrippen een halt toe te roepen, kan het verstandig zijn om voor de meest voorkomende begrippen een standaarddefinitie op te nemen in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties zodat organisaties naar deze definities kunnen verwijzen. Mogelijkheid hierbij is dat organisaties enkel mogen afwijken van de standaarddefinitie, met vermelding van reden. Door deze



bepalingen bij wet vast te leggen wordt gewaarborgd dat afspraken worden nagekomen. Net als destijds voor de Awb geldt dat eenheid van wetgeving hierbij de doelstelling is. In de memorie van toelichting op de Awb wordt aangegeven dat de totstandkoming van een geheel van algemene regels die steeds van toepassing zijn moet zorgen dat de bijzondere wetgever niet meer in de daar geregelde onderwerpen behoeft te voorzien (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 3). Belangrijk motief voor eenheid van wetgeving wordt gevonden in het eenvoudiger zijn van wetgeving en daarmee beter toegankelijk. Het opnemen van bepalingen omtrent het gebruik van begrippen en definities neemt niet weg dat de eis van duidelijkheid over inhoud en bereik van een basisregistratie van kracht moet blijven.

*EIS 7: ER ZIJN SLUITENDE AFSPRAKEN EN PROCEDURES TUSSEN DE HOUDER VAN HET REGISTER ENERZIJD EN DE LEVERANCIERS EN DE AFNEMERS VAN GEGEVENS ANDERZIJD*

Om uitwisseling van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties te bewerkstelligen, is het van belang dat afspraken worden gemaakt tussen houders, leveranciers en afnemers van basisregistraties. Uit de vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistratie blijkt dat deze eis niet in de specifieke wetgeving is opgenomen. De uitwerking zal veelal plaatsvinden in onderlinge afstemming tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van de gegevens anderzijds. Uit de interviews en de enquête zijn geen problemen gekomen die verband houden met deze eis. Omdat het echter van groot belang dat deze eis gesteld wordt aan de basisregistraties, moet deze van kracht blijven.

*EIS 8: ER ZIJN DUIDELIJKE PROCEDURES MET BETREKKING TOT DE TOEGANKELIJKHEID VAN DE BASISREGISTRATIE*

Binnen het stelsel van basisregistraties wordt onderscheid gemaakt tussen openbare en gesloten registraties. Dit onderscheid houdt verband met de wijze waarop organisaties toegang hebben tot de basisregistratie en gegevens kunnen gebruiken. Om oneigenlijk gebruik van gegevens uit 'gesloten' basisregistraties tegen te gaan, worden eisen gesteld aan de toegang tot deze basisregistraties. De vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke basisregistraties laat zien dat voor een aantal basisregistraties een strikt regime geldt ten aanzien van toegang. Organisaties moeten verzoekschriften indienen om toegang te krijgen. Voor andere basisregistraties geldt dat ieder bestuursorgaan toegang heeft tot de gegevensverzameling, wanneer deze gegevens nodig heeft voor de uitoefening van een publieke taak. Dit verschil hangt samen met de mate van openbaarheid van de basisregistratie.

Uit de interviews en de enquête blijkt echter dat respondenten van mening zijn dat de toegang tot gegevensverzamelingen moet worden verbeterd. Bij de beveiliging van gegevens uit het stelsel van basisregistraties kan onderscheid gemaakt worden tussen de wijze van toegang tot de gegevens en de rechtmatigheid van gegevensleveringen.

De wijze waarop organisaties toegang hebben tot een gegevensverzameling verschilt. Voor een aantal basisregistraties, waaronder de GBA, geldt dat organisaties een autorisatie moeten verkrijgen om toegang te hebben tot de basisregistraties. Authenticatie hangt daarmee samen, omdat hiermee gecontroleerd wordt of de gebruiker daadwerkelijk is wie deze beweert te zijn. Binnen het stelsel van basisregistraties moet voorkomen worden dat ongeautoriseerd toegang tot gegevens kan worden verkregen. Daarom moet de verantwoordelijk minister voldoende bevoegdheden hebben om in te kunnen grijpen bij incidenten. Deze bevoegdheden moeten in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties worden vastgelegd.

De rechtmatigheid van gegevensleveringen vormt een aandachtspunt in het voorkomen dat gegevens in verkeerde handen vallen. Hoewel de wijze waarop in België gegevens worden uitgewisseld sterk verschilt van de situatie in Nederland, kan het Belgische principe hierbij als voorbeeld dienen. Zo is in België een wetscheck ingevoerd. Dit houdt in dat voor elke gegevenslevering onomstotelijk moet worden vastgesteld dat de levering gebaseerd is op een wettelijke bepaling. Er is sprake van een preventieve controle op de wettigheid van de uitwisseling van de gegevens door een systematische toetsing van iedere gegevensuitwisseling (Kruispuntbank, 2013). Dit principe zou in Nederland eveneens vorm kunnen krijgen door het opnemen van wettelijke bepalingen ten aanzien van gegevensleveringen in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Hierdoor is het niet langer mogelijk dat gegevens worden (door)geleverd aan organisaties die daartoe eigenlijk niet bevoegd zijn. In wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties zou daarom moeten worden vastgelegd dat iedere gegevenslevering gebaseerd moet zijn op een wettelijke bepaling in de specifieke wetgeving per basisregistratie.

#### *EIS 9: ER IS EEN STRINGENT REGIME VAN KWALITEITSBORGING*

Verplicht gebruik van gegevens uit de basisregistraties kan alleen worden afgedwongen wanneer de gegevens in een basisregistratie van hoge kwaliteit zijn. Daarom moet de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie worden gewaarborgd. Uit de vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistratie blijkt dat waarborging van kwaliteit maar voor een aantal basisregistraties bij wet is vastgelegd, waar het gaat om periodieke kwaliteitscontroles. De vergelijking laat zien dat de wijze waarop de verplichte kwaliteitsborging is uitgewerkt, verschilt per basisregistratie. In de praktijk blijkt dat het systeem van kwaliteitsborging niet altijd voldoende leidt tot betrouwbare gegevensverzamelingen. Een aantal respondenten heeft tijdens de interviews aangegeven dat de kwaliteit van gegevens in bepaalde basisregistraties te wensen overlaat. Hierdoor zijn deze gegevens niet altijd bruikbaar in de werkprocessen van organisaties. Een aantal respondenten maakt zich daarnaast ook zorgen over het gebruik en de kwaliteit van kopiebestanden. Wanneer kopiebestanden worden gebruikt in de werkprocessen van een organisatie is actualiteit vereist.

In de huidige situatie is in de twaalf eisen vastgelegd dat organisaties een 'stringent regime van kwaliteitsborging' moeten hanteren. Gebleken is dat enkel het stellen van deze eis niet voldoende is om te zorgen dat organisaties aan deze eis voldoen. Door in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties bepalingen op te nemen in de trant van: 'De Minister belast de uitvoeringsorganisaties met het houden van periodieke kwaliteitscontroles', worden organisaties wettelijk verplicht deze kwaliteitscontroles ook daadwerkelijk uit te voeren en is er de mogelijkheid om dit ook af te dwingen. Wanneer dit systematisch wordt gedaan, wordt de kwaliteit van gegevens in een basisregistratie beter en daarmee de betrouwbaarheid groter. Wanneer wordt gestreefd naar eenheid van wetgeving binnen het stelsel van basisregistraties, zullen voor de eis van kwaliteitsborging bepalingen moeten worden opgenomen in wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Hoewel eenheid van wetgeving niet het enige streven is binnen het stelsel van basisregistraties, geldt dat harmonisatie van wetgeving op dit punt een grote bijdrage kan leveren aan het functioneren van het stelsel van basisregistraties als geheel.

*EIS 10: ER IS VASTGELEGD DAT EN HOE AFNEMERS VAN GEGEVENS OP EEN NIET-VRIJBLIJVENDE WIJZE BETROKKEN WORDEN BIJ DE BESLUITVORMING OVER DE REGISTRATIE*

Het stelsel van basisregistraties is ingesteld om overheidsorganisaties efficiënt gebruik te kunnen laten maken van gegevensverzamelingen. Om te waarborgen dat deze gegevensverzamelingen aansluiten bij de wensen en behoeften van afnemers, is het van belang dat afnemers op niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen op de registratie. Zowel uit de vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistraties als uit de interviews en de enquête blijkt dat de gebruikersinvloed verschilt per basisregistratie. Hoewel er geen sprake is van grote inconsistenties, geven respondenten aan dat wij van mening zijn dat de invloed van gebruikers op de basisregistraties niet mag verschillen tussen de basisregistraties. Voor een aantal basisregistraties geldt echter dat de gebruikersinvloed niet bij wet is vastgelegd. Net als voor meerdere van de twaalf eisen geldt, zou ook deze eis moeten worden vastgelegd in generieke wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Eenheid van wetgeving, één van de doelstellingen van de Awb, geldt hierbij als belangrijke motivatie.

*EIS 11: DE POSITIE VAN DE BASISREGISTRATIE BINNEN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES IS DUIDELIJK EN DE RELATIES MET DE BASISREGISTRATIES ZIJN BESCHREVEN*

De samenhang van registraties binnen het stelsel van basisregistraties is van groot belang voor een goed werkend stelsel van basisregistraties. Op dit moment is een aantal basisregistraties nog in ontwikkeling. Dit, en het feit dat andere basisregistraties oorspronkelijk zijn ingesteld met een ander doel, zorgt er mede voor dat het stelsel op dit moment nog niet optimaal functioneert. Uit de vergelijking van de specifieke wetten per basisregistratie blijkt dat deze wetten geen bepalingen bevatten over de positie van de basisregistraties binnen het stelsel, als ook over de onderlinge relaties. Uit de interviews en de enquête zijn geen knelpunten op dit gebied naar voren gekomen.

*EIS 12: DE ZEGGENSCHAP OVER DE BASISREGISTRATIE BERUST BIJ EEN BESTUURSORGAAN EN ER IS EEN MINISTER VERANTWOORDELIJK VOOR HET REALISEREN, RESPECTIEVELIJK HET FUNCTIONEREN VAN DE REGISTRATIE*

Vanwege het overheidsbrede belang van het stelsel van basisregistraties moet de zeggenschap over de basisregistraties altijd bij de overheid blijven. Wanneer aan alle eisen voldaan wordt, kan het operationele beheer onder voorwaarde worden overgedragen aan een andere overheidsorganisatie. In vrijwel alle gevallen is in de specifieke wet per basisregistratie vastgelegd welk bestuursorgaan, al dan niet zelfstandig bestuursorgaan, de verantwoordelijkheid heeft voor de verwerking van gegevens en het beheer van de landelijke voorziening of de registratie. Uit de interviews en de enquête komen geen knelpunten naar voren op met betrekking tot deze eis. Omdat zaken als zeggenschap en verantwoordelijkheid met betrekking tot functioneren van een registratie van groot belang zijn voor de werking van een basisregistratie, moet deze eis voor nieuwe basisregistraties worden uitgewerkt.

### 7.1.1 AANVULLENDE EISEN

De voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat de twaalf eisen, zoals deze in 2003 zijn vastgesteld, in grote mate nog steeds van toepassing moeten zijn op de basisregistraties. De twaalf eisen vormen de basis voor het wettelijk kader ten aanzien van de basisregistraties. Hoewel een aantal eisen aangepast zou moeten worden aan de huidige ideeën over het stelsel van basisregistraties, geldt echter niet dat bepaalde eisen afgeschaft zouden moeten worden. De knelpuntenanalyse, op basis van de interviews en de enquête, laat echter zien dat voor een aantal onderwerpen geldt dat aanvulling van de huidige eisen op dat punt een belangrijke bijdrage zal leveren aan een beter functionerend stelsel van basisregistraties.

*EIS 13: WAARBORGING POSITIE BURGERS*

Hoewel niet als belangrijkste knelpunt aangegeven in de enquête, blijkt dat de positie van burgers binnen het stelsel van basisregistraties een belangrijk punt van aandacht vormt voor veel respondenten. In de enquête werd dit knelpunt door vrijwel alle betrokkenen genoemd als zijnde een aandachtspunt. Het inzage- en correctierecht van burgers (In bijlage 5 is ook de uitwerking van het inzage- en correctie vergeleken voor wat betreft uitwerking in de specifieke wetgeving per basisregistratie), wanneer het gaat om de verwerking van persoonsgegevens, is gebonden aan het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. In een aantal specifieke wetten op de basisregistraties zijn eveneens bepalingen opgenomen ten aanzien van het inzage- en correctierecht. De Wbp is echter steeds van toepassing waar het gaat om persoonsgegevens. In artikel 33, lid 1 van de Wbp is vastgelegd dat 'indien persoonsgegevens worden verkregen bij de betrokkene, de verantwoordelijke voor het moment van de verkrijging de betrokkene de informatie, bedoeld in het tweede en derde lid, mede deelt, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is'. Met andere woorden, regelt dit artikel dat de betrokkene op de hoogte moet zijn van de informatie die de verantwoordelijke over hem of haar verzameld. Het recht van de betrokkene om inzage te hebben in deze gegevens is vastgelegd in artikel 35, lid 1 Wbp: 'De betrokkene heeft het recht zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de

verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt'. Duidelijk wordt dat de burger enkel op papier, schriftelijke, inzage kan krijgen in de hem of haar betreffende gegevens. Het gaat hierbij niet alleen om persoonsgegevens uit de GBA (waarvoor de Wbp van kracht is), maar bijvoorbeeld ook over gegevens over ondernemingen in het NHR. Uit de interviews wordt duidelijk dat digitale inzage de voorkeur heeft binnen de elektronische overheid. Om dit mogelijk te maken zouden bepalingen daaromtrent opgenomen kunnen worden in een wettelijke regeling voor het stelsel van basisregistraties. Net als voor de overige knelpunten geldt dat eenheid van wetgeving hierbij een belangrijk streven is.

Een ander punt dat door veel geïnterviewden wordt genoemd is transparantie. Hiermee wordt bedoeld dat voor burgers inzichtelijk moet zijn welke organisaties gebruik maken van de over hen in een basisregistratie opgenomen gegevens. Wanneer een digitale voorziening wordt aangewezen om het inzage- en correctierecht van burgers vorm te geven, zal transparantie daarin plaats moeten krijgen. Over het verplicht gebruik van deze voorziening zullen bepalingen moeten worden opgenomen in een wettelijke regeling ten aanzien van het stelsel van basisregistraties, zodat deze voorziening ook daadwerkelijk gebruikt zal worden door organisaties.

#### *EIS 14: STANDAARDISATIE*

Het Forum en College Standaardisatie bevorderen de interoperabiliteit en de toepassing van open standaarden binnen de Nederlandse overheid (Forum Standaardisatie, 2013). Interoperabiliteit is de term die gebruikt wordt voor het vermogen om gegevens uit te wisselen tussen verschillende digitale systemen. Het College Standaardisatie heeft daartoe een lijst aangelegd met aanbevolen en verplichte open standaarden die gelden voor de publieke sector. Om uitwisseling van gegevens binnen het stelsel van basisregistraties te vereenvoudigen, zouden afspraken vastgelegd moeten worden in een wettelijke regeling voor het stelsel van basisregistraties over het gebruik van bepaalde standaarden voor de gegevensuitwisseling. Wanneer men binnen het stelsel van basisregistraties dezelfde standaard voor gegevensuitwisseling gebruikt, kunnen deze gegevens beter worden toegepast in de werkprocessen en kan veel geld worden bespaard. Organisaties hoeven hun processen enkel in te richten voor de verplichte standaard, terwijl in de huidige situatie de processen ingesteld moeten zijn op verschillende standaarden. Het vastleggen van deze afspraken in een wettelijke regeling voor het stelsel van basisregistraties kan toegevoegde waarde hebben, omdat hiermee kan worden afgedwongen dat organisaties de verplichte standaard gebruiken. In termen van kostenbesparing levert dit veel winst op.

### *EIS 15: CENTRALE REGIE EN DOORZETTINGSMACHT*

Uit de interviews bleek al dat het gebrek aan regie als een belangrijke oorzaak wordt aangewezen voor het achterblijven van het stelsel van basisregistraties. De resultaten van de enquête laten zien dat dit knelpunt door veel respondenten wordt gezien als het belangrijkste knelpunt.

Op basis van de interviews bleek dat het gebrek aan regie op verschillende manieren voor problemen zorgt. Omdat niemand echt de baas is, is het lastig om een werkend stelsel van basisregistraties te bewerkstelligen. De verantwoordelijkheid voor de basisregistraties an sich is geregeld in de specifieke wetgeving per basisregistratie. En hoewel het ministerie van BZK als coördinerend ministerie optreedt, heeft ook dit ministerie niet de mogelijkheid om het stelsel van basisregistraties te 'besturen'. De minister van BZK is als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel van basisregistraties. De minister heeft echter weinig doorzettingsmacht en is afhankelijk van anderen waar het gaat om het naleven van afspraken.

Door besturing op een centraal niveau te regelen, zal het stelsel beter als geheel gaan functioneren. De invulling van deze besturing is een politieke keuze. Mogelijk zou meer verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht voor de coördinerend minister een belangrijke stap in de goede richting zijn. Door deze verantwoordelijkheden bij of krachtens wet vast te leggen, heeft de minister een titel om regie te voeren ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Wanneer echter wordt gekozen voor meer verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht voor de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties, of de Bestuurlijke Regiegroep, zal dit bij wet moeten worden gewaarborgd zodat ook hier sprake is van een wettelijke titel.

## **7.2 KADERWET DE OPLOSSING?**

Belangrijk onderdeel van dit onderzoek is het antwoord op de vraag of een kaderwet de oplossing is voor de knelpunten binnen het stelsel van basisregistraties. Niet alleen de knelpunten zouden onderdeel moeten worden van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, ook de huidige twaalf eisen zouden door opname in een kaderwet bij wet gewaarborgd zijn.

Groot voordeel van kaderwetgeving voor het stelsel van basisregistraties is het feit dat een kaderwet alleen algemene regels, beginselen en procedures bevat. Hierdoor is gedetailleerde uitwerking in nadere regelgeving mogelijk. Voor het stelsel van basisregistraties geldt dat een aantal onderwerpen zo generiek zijn, dat deze voor alle basisregistraties gelden. Door over deze onderwerpen bepalingen op te nemen in een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, is men zeker van consistentie en eenheid van wetgeving. Bijgevolg is dat specifieke onderwerpen, die enkel van toepassing zijn of één of meerdere basisregistraties, kunnen worden uitgewerkt in de specifieke wetgeving per basisregistratie. Deze vorm van kaderwetgeving

wordt door Van Gestel (2012, p. 160) omschreven als codificerend en harmoniserend van aard. Door de in de praktijk gegroeide normen, gewoonten en gebruiken vast te leggen, zorgen codificerende en harmoniserende kaderwetten voor uniformiteit. Een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties kan daarmee goed vergeleken worden met de Algemene wet bestuursrecht. In dit onderzoek heeft de Awb model gestaan in het theoretisch kader. Uit deze theoretische beschouwing zijn een aantal kenmerken naar voren gekomen, die op wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties eveneens van toepassing zijn.

De doelstellingen van de Awb zijn in meer of mindere mate ook redenen voor wetgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Het bevorderen van eenheid van wetgeving wordt als belangrijk streven voor het stelsel van basisregistraties aangegeven. Veel van de genoemde knelpunten worden veroorzaakt door het feit dat voor iedere basisregistratie onderwerpen anders zijn geregeld. De vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistratie laat zien dat dit beeld voor een aantal eisen zeker van toepassing is. De memorie van toelichting op de Awb geeft aan dat “er een geheel van algemene regels tot stand komt, die steeds van toepassing zijn, zodat de bijzondere wetgever niet meer in de daar geregelde onderwerpen behoeft te voorzien” (Kamerstukken II, 1988-1999, 21221, nr. 3, p. 3). Belangrijk argument dat pleit voor een enkele bepaling in een algemene wet in plaats van regeling in bijzondere wetgeving, is de veelheid van regels die onderling (sterk) verschillen. Voor de Awb gold dat het verschil in formulering de vraag oproept of ook daadwerkelijk een verschil in regeling beoogd, of dat het slechts om een redactionele kwestie gaat. Dit vraagstuk komt in veel interviews aan de orde en laat zien dat ook voor het stelsel van basisregistraties een algemene regeling veel kan bijdragen.

Een andere doelstelling van de Awb is het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. Algemene regels maken wetgeving eenvoudiger en dat is net waar het bij het stelsel van basisregistraties om draait. Een algemene regel zal immers een bepaling in vele bijzondere wetten overbodig maken (Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 4). Naast eenheid van wetgeving heeft dit tot gevolg dat meer systematiek in de opbouw van de algemene wet en bijgevolg meer samenhang in de materie zal ontstaan. Aanpassing van wetgeving aan nieuwe inzichten is eenvoudiger, zodat bij uitbreiding van het stelsel van basisregistraties nieuwe basisregistraties gemakkelijker kunnen worden toegevoegd. Het ontbreken van samenhang wordt door respondenten aangegeven als een belangrijke oorzaak voor het achterblijven van het stelsel van basisregistraties. Een algemene wet ten aanzien van het stelsel van basisregistraties zou deze samenhang kunnen bevorderen.

De derde doelstelling van de Awb is codificatie. Omdat in het bestuursrecht een hoogste rechter ontbrak, ontstond een veelheid aan rechterlijke beslissingen. Hieruit moet de interpretatie van rechtsregels worden afgeleid. Door middel van codificatie is een algemeen geformuleerde regel ontstaan in één wetsbepaling.



Voor het stelsel van basisregistraties geldt codificatie van rechterlijke uitspraken niet tot nauwelijks. Het gaat met name om het vastleggen, codificeren, van generieke afspraken en gebruiken. Dit sluit aan bij de laatste doelstelling van de Awb, namelijk het treffen van algemene voorzieningen. Er zijn onderwerpen die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden (Kamerstukken II; 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 5). Voor het stelsel van basisregistraties geldt dat een aantal onderwerpen zo generiek is, waaronder de twaalf eisen, dat deze voor iedere basisregistratie gelden. Door deze elementen in een algemene, generieke wet te regelen, wordt een algemene voorziening getroffen.

Punt van kritiek tegen een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties is het risico van een inhoudelijk lege kaderwet. Doordat gedetailleerde uitwerking wordt overgelaten aan decentrale regelgevers, bestaat de kans dat een kaderwet weinig inhoudelijke bepalingen bevat. Voor het stelsel van basisregistraties geldt dat generieke onderwerpen geregeld moeten worden in een kaderwet. Uitwerking van specifieke onderwerpen moet plaatsvinden in de specifieke wetgeving per basisregistraties. Dit vanwege het feit dat bepaalde onderwerpen zo specifiek zijn, dat deze niet in een generieke regeling kunnen worden ondergebracht. Daarnaast speelt voor het stelsel van basisregistraties dat een aantal basisregistraties oorspronkelijk bestaande registraties zijn. Ten aanzien van deze basisregistraties geldt dat deze al werden geregeld in de specifieke wetgeving. Ook het primaat van de wetgever komt in het gedrang bij kaderwetgeving, doordat de eigenlijke normen niet meer in de wet, maar in uitvoeringsregelingen worden vastgelegd. Wanneer wordt gekozen voor kaderwetgeving voor het stelsel van basisregistraties zal dit minder het geval zijn, omdat de huidige specifieke wetgeving van kracht blijft. Enkel de generieke elementen zullen worden geregeld in een kaderwet.

### 7.3 OVERIGE OPLOSSINGSRICHTINGEN

In de voorgaande paragrafen is voor de twaalf eisen beschreven of deze herijkt moeten worden. In paragraaf twee is vervolgens beschreven in hoeverre een kaderwet een goede wettelijke basis vormt voor het stelsel van basisregistraties. Naast een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties zijn er een aantal andere mogelijkheden. Eén van deze mogelijkheden is het generiek regelen door middel van bestuurlijke afspraken. De afgelopen jaren is geprobeerd om op deze manier een aantal elementen ten aanzien van het stelsel van basisregistraties generiek vast te leggen. Op basis van de dertien interviews en de enquêtes echter gebleken dat een aantal knelpunten nog steeds wordt ervaren. De vraag is dan ook of het generiek vastleggen door middel van bestuurlijke afspraken voldoende waarborging voor naleving biedt. Het is echter niet mogelijk om deze oplossingsrichting nader te onderzoeken binnen de beschikbare tijd van dit onderzoek.

Op wettelijk gebied is het eveneens een mogelijkheid om bepalingen op te nemen in een zogenaamde stelselwet. Waar een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties enkel betrekking heeft op het generieke



gedeelte van het stelsel, waarbij specifieke elementen geregeld blijven in specifieke wetgeving, zal een stelselwet de specifieke elementen uit de wetgeving per basisregistraties opnemen. De specifieke wetgeving per basisregistratie kan hierdoor worden afgeschaft. Groot voordeel van deze vorm van wetgeving is consistentie. Afwijkingen in detail kunnen enkel als deze mogelijkheid in de stelselwet wordt geboden. Inconsistenties worden hierdoor zoveel als mogelijk vermeden. Ook aanpassing van wetgeving aan de veranderende omstandigheden gaat bij één generieke wet voor het stelsel als geheel makkelijker. Er kleven echter ook nadelen aan een stelselwet. In de huidige situatie is bij specifieke wet een groot aantal details ten aanzien van een basisregistratie geregeld. Deze specifieke wetgeving wordt ingesteld door het departement dat politiek eigenaar is van de basisregistratie. Omdat het hierbij gaat om specifiek voor deze basisregistratie geldende bepalingen en vaak ook specialistische elementen, heeft regeling hiervan bij of krachtens specifieke wet de voorkeur. Mogelijkerwijs zal het in de toekomst komen tot een stelselwet voor het gehele stelsel van basisregistraties – waarbij de specifieke wetgeving per basisregistraties en een eventuele kaderwet voor het stelsel van basisregistraties worden afgeschaft. Voor nu lijkt deze mogelijkheid echter nog een brug te ver.

## 7.4 CONCLUSIE

Zoals blijkt uit de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is het streven naar eenheid van wetgeving een belangrijk motief voor het instellen van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Bij invoering van de Awb is dit motief eveneens van groot belang geweest. Van een groot aantal van de knelpunten die binnen het stelsel van basisregistraties worden ervaren, ligt de basis in het feit dat iedere basisregistratie bij specifieke wet gewaarborgd wordt. Doordat deze specifieke wetgeving op een aantal punten onderling van elkaar verschilt, ontstaan knelpunten bij het gebruik van de basisregistraties. Door de specifieke wetgeving op dit punt te harmoniseren, zal een beter functionerend stelsel van basisregistraties ontstaan. Generiek regelen door middel van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties heeft daarbij meer bereik dan het generiek regelen door middel van bestuurlijke afspraken. In het verleden is gebleken dat enkel bestuurlijke afspraken onvoldoende waarborging biedt. Het is dan ook tijd om door middel van wetgeving een stevige fundament onder het stelsel van basisregistraties te leggen.

# HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE

Het stelsel van basisregistraties vormt de basis van de elektronische overheid in Nederland. Sinds de opkomst van het internet in de jaren negentig is een informatiesamenleving ontstaan. Overheden zijn niet langer toegewezen op fysieke dienstverlening aan burgers, maar gebruiken het internet meer en meer als medium. Binnen de informatiesamenleving heeft informatie een andere rol gekregen. Zowel binnen als buiten de overheid wordt informatie geregistreerd, die wordt uitgewisseld en wordt gekoppeld aan informatie van zowel private als publieke organisaties.

Het stelsel van basisregistraties speelt een belangrijke rol in de informatisering van de overheid. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het stelsel van basisregistraties is ingevoerd met het doel de dienstverlening van de overheid sneller en beter te maken voor burgers. Door eenmalige gegevensverstrekking wordt de dienstverlening van de overheid efficiënter. Hergebruik van gegevens vermindert de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven en verbetert de handhaving door de overheid. Daarnaast leidt hergebruik van gegevens ook tot kostenbesparing, de overheid hoeft immers niet naar de bekende weg te vragen. Iedere basisregistratie wordt gewaarborgd door een specifieke wet per basisregistratie. Voor het stelsel als geheel is geen wettelijk geregelde samenhang.

Inmiddels is het de vraag of een wettelijke basis voor het stelsel van basisregistraties niet noodzakelijk is. De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties stelt in haar jaarplan 2011 dat in de huidige situatie de basisregistraties als zelfstandige entiteiten functioneren, met elk een eigen wet, gegevensverzameling en uitvoeringsproces. Doelstelling van de PSB is om *‘ervoor te zorgen dat de basisregistraties in onderlinge samenhang gaan functioneren en zich als één geheel richting een afnemer gedragen’*. De vraag is of een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties daaraan een bijdrage zou kunnen leveren. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom onderzoek verricht naar het nut dan wel de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Centraal staat hierbij de vraag:

*Is een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties het antwoord voor de knelpunten die zich voordoen in het huidige stelsel van basisregistraties?*

In samenspraak met het ministerie van BZK is een hypothese opgesteld, die door middel van dit onderzoek is getoetst. Deze hypothese luidt:

*Een kaderwet heeft het vermogen om een bijdrage te leveren aan een werkend stelsel van basisregistraties.*

Om deze hypothese te toetsen en antwoord te geven op de hoofdvraag is uitgebreid onderzoek verricht. Een dertiental interviews en een enquête hebben blootgelegd welke knelpunten respondenten ervaren. Uitgaande van de twaalf eisen waaraan de basisregistraties moeten voldoen, is op basis van de knelpunten bekeken of en in hoeverre deze twaalf eisen herijkt moeten worden. Om te bepalen of een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties een goede wettelijke basis vormt, is in het theoretisch kader het fenomeen kaderwetgeving beschreven en is een beschrijving van de Algemene wet bestuursrecht gegeven. Deze wet is qua doel en opbouw vergelijkbaar met de structuur die een mogelijke kaderwet voor het stelsel van basisregistraties zou moeten krijgen.

Op basis van de interviews en de enquête zijn een aantal knelpunten geïdentificeerd. In willekeurige volgorde zijn dat: harmonisatie van begrippen, verplicht gebruik stelselvoorzieningen, financiering, vraagstukken rondom privacy en de verdeling van verantwoordelijkheden bij de koppeling van databestanden, kwaliteit gegevens onvoldoende, positie burgers (inzage- en correctierecht, transparantie), gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing), beveiliging, standaardisatie en het verschil in gebruikersinvloed per basisregistratie. Een analyse van deze knelpunten laat zien dat het gebrek aan regie voor de respondenten als belangrijkste knelpunt kan worden aangemerkt. Het gebrek aan besturing en onvoldoende doorzettingsmacht zorgen ervoor dat het stelsel van basisregistraties niet optimaal functioneert. Door de respondenten wordt aangegeven dat generieke regeling in wetgeving hierin een belangrijke rol kan spelen, doordat de coördinerend minister op basis van een wettelijke titel verantwoordelijkheid kan nemen. Ook voor andere knelpunten geldt dat de analyse laat zien dat respondenten wetgeving zien als oplossing voor het knelpunt. Door generieke bepalingen in een algemene wet vast te leggen, kunnen afspraken worden afgedwongen. Een ander motief voor generieke regeling bij wet zijn de verschillen in de huidige specifieke wetgeving per basisregistratie. Harmonisatie van wetgeving wordt dan ook vaak benoemd in de interviews.

Het harmoniseren van wetgeving is één van de doelstellingen voor invoering van de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursrecht in Nederland is lange tijd sterk verdeeld geweest. De verschillende deelterreinen van het bestuursrecht kenden elk hun eigen wet- en regelgeving. Samenhang ontbrak, doordat in de verschillende regelingen uiteenlopende definities en voorschriften werden gehanteerd. De knelpunten die respondenten ervaren ten aanzien van het stelsel van basisregistraties wijzen op eenzelfde gebrek aan samenhang. Doordat voor iedere basisregistratie een eigen specifieke wet in het leven is geroepen, is een veelheid aan bepalingen ontstaan. Een belangrijk gedeelte van de inhoud van een specifieke wet, wordt gevormd door de uitwerking van de twaalf eisen, waaraan basisregistraties in het algemeen moeten voldoen. Deze twaalf eisen gelden generiek voor iedere basisregistratie. De vergelijking van de uitwerking van de twaalf eisen in de specifieke wetgeving per basisregistraties laat zien dat een aantal eisen niet consistent is

uitgewerkt. Het verschil in formulering zorgt voor onduidelijkheid, terwijl andere eisen niet in alle specifieke wetten zijn uitgewerkt. Meer duidelijkheid is gewenst.

Voor het bestuursrecht geldt dat harmonisatie wordt bereikt door het formuleren van een raamwerk van algemene bepalingen, waarop met bijzondere wetgeving kan worden aangesloten. Veel onderwerpen lenen zich niet voor regeling in de Awb, waardoor zij uitgewerkt moeten worden in andere, vooral lagere regelingen. Dit raamwerk van regels vormt een goede basis voor wetgeving voor het stelsel van basisregistraties. Net zomin als bij de Awb moet een kaderwet voor het stelsel van basisregistratie geen uitputtende en inhoudelijk allesomvattende wet worden. De Awb is géén poging om het gehele bestuursrecht met al haar deelgebieden in één wetboek vast te leggen. Daarvoor is het bestuursrecht te complex. Voor het stelsel van basisregistraties geldt hetzelfde. Het stelsel wordt gevormd door de generieke elementen. Voor iedere basisregistratie geldt een eigen toepassingsgebied. Wat voor de ene basisregistratie geldt als belangrijk, kan dat voor een andere basisregistratie niet zijn. Het instellen van een allesomvattende wet voor het stelsel van basisregistraties is dan ook sterk af te raden. Rest dan de vraag welke vorm een wettelijke regeling wel moet hebben, om het doel van harmonisatie en samenhang te bereiken.

Een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties heeft de kracht om op wettelijk niveau generieke bepalingen vast te leggen, terwijl specifieke elementen in de wetten per basisregistraties geregeld kunnen worden. Herijking van de twaalf eisen laat zien dat een aantal generieke elementen gedestilleerd kunnen worden, die inhoudelijk de basis vormen voor regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties. Naast de huidige twaalf eisen, zouden hierbij nog drie onderwerpen moeten worden geformuleerd als eis. Elementen die specifiek voor een basisregistratie gelden, moet men niet in een generieke vorm willen gieten. Deze elementen zijn enkel van toepassing op een specifieke basisregistraties en het verdient dan ook de voorkeur om deze elementen in specifieke regelgeving ten aanzien van de basisregistratie onder te brengen. Een kaderwet bevat algemene regels, maar stelt vaak weinig gedetailleerde regels. Bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of door decentrale regelgeving wordt nadere invulling gegeven aan de hoofdzaken die in een kaderwet geregeld worden. Een ander type kaderwet stelt voor een bepaald terrein algemene regels vast, terwijl uitwerking daarvan plaatsvindt in specifieke wetgeving. Het gaat hierbij om generieke elementen, die door regeling in een kaderwet niet in iedere specifieke wet opnieuw geregeld hoeven worden. Dit type kaderwetgeving vormt voor het stelsel van basisregistraties een goede basis, doordat bestaande afspraken gecodificeerd kunnen worden. Belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor kaderwetgeving is het primaat van de wetgever. Doordat in kaderwetgeving veel ruimte wordt gelaten voor delegatie van bevoegdheden, wordt de rol van de uitvoerende macht en de ambtenarij in het wetgevingsproces groter, ten koste van de invloed van het parlement. Wanneer de huidige specifieke wetten per basisregistraties echter van kracht blijven, het primaat van de wetgever minder in het geding.

Aanpassing van deze wetgeving aan een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties gaat immers via het gebruikelijke wetgevingsproces.

Duidelijk wordt dat een vorm van wetgeving sterk zal bijdragen aan het functioneren van het stelsel van basisregistraties als geheel. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat het verstandig zou zijn om breder te kijken dan het stelsel van basisregistraties. De informatievoorziening van de overheid reikt verder dan enkel de basisregistraties – hoewel deze een groot gedeelte daarvan vormen. Kijkend naar de Algemene wet bestuursrecht valt op dat deze vorm van wetgeving, waarbij door middel van tranches nieuwe onderdelen worden toegevoegd, hierbij een goed uitgangspunt kan zijn. Het stelsel van basisregistraties vormt hierbij een goed startpunt voor de eerste tranche. In dit onderzoek is deze mogelijkheid echter buiten beschouwing gebleven. Nader onderzoek is dan ook vereist.

Concluderend kan worden gesteld dat een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties het antwoord is op de knelpunten die zich voordien in het huidige stelsel van basisregistraties. Door over generieke elementen bepalingen op te nemen in een kaderwet, geldt dat deze algemeen van toepassing zijn. De specifieke elementen moeten voor iedere basisregistratie worden geregeld in specifieke wetgeving. Overwegende de bedenkingen ten aanzien van het primaat van de wetgever ten aanzien van kaderwetgeving en het risico van een inhoudelijk lege kaderwet, is uit dit onderzoek gebleken dat de hypothese kan worden aangenomen. Daarom kan gesteld worden dat:

*Een kaderwet heeft het vermogen om een bijdrage te leveren aan een werkend stelsel van basisregistraties.*

# HOOFDSTUK 9: DISCUSSIE

Zoals in de inleiding aangegeven is het doel van dit onderzoek het inventariseren van de knelpunten die een werkend stelsel van basisregistraties in de weg staan. Dit onderzoek is gebaseerd op de resultaten van dertien interviews, een aanvullende enquête en een literatuurstudie. Door middel van een knelpuntenanalyse is bekeken of een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties deze knelpunten kan oplossen. Vooraf is een hypothese opgesteld, deze luidt: *‘Een kaderwet heeft het vermogen om een bijdrage te leveren aan een werkend stelsel van basisregistraties’*.

Deze hypothese sluit aan bij mijn verwachting dat door middel van wetgeving een verbeteringslag in het stelsel van basisregistraties kan worden bereikt. Hoewel wetgeving niet het middel is dat ieder probleem kan oplossen, kan wetgeving in een aantal situaties wel bijdragen aan het oplossen van problemen. De wijze waarop in dit onderzoek knelpunten zijn geïdentificeerd sluit aan bij het doel van dit onderzoek. Door het verzamelen van de mening van betrokkenen is duidelijk welke knelpunten een rol spelen in het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Deze methode – het verzamelen van meningen – is de kracht, maar ook de zwakte van dit onderzoek.

Het functioneren van het stelsel van basisregistraties op een objectieve wijze beoordelen is erg lastig. Want wanneer functioneert het stelsel? En wanneer functioneert het stelsel niet? Om hier uitspraken over te kunnen doen, moet vooraf worden vastgelegd aan welke eisen het stelsel moet voldoen om te kunnen spreken van een goed functionerend stelsel van basisregistraties. Wanneer voldaan wordt aan deze eisen, kan het echter voorkomen dat betrokkenen desondanks knelpunten ervaren in het functioneren van het stelsel van basisregistraties. Juist deze knelpunten vormen de sleutel tot een (nog beter) functionerend stelsel van basisregistraties. Om te achterhalen welke knelpunten betrokkenen ervaren, is hen gevraagd deze knelpunten te benoemen. Het is echter de opvatting van de betreffende respondent, het zegt iets over de situatie zoals deze nu is. Voor zowel de interviews als de enquête geldt dat er bewust gekozen is voor deze methode van selectie. Op basis van hun betrokkenheid bij het stelsel van basisregistraties zijn stakeholders benaderd voor een interview. De enquête is uitgezet in een medium, waarvan bekend is dat iedereen die bij het onderwerp betrokkenen is regelmatig kijkt. Doordat er geen sprake is van een gerandomiseerde steekproef is het mogelijk dat de mening van de betrokken respondenten niet representatief is voor de onderzoeksgroep. Dit verwacht ik echter niet, omdat uit zowel de interviews als de enquête vrijwel hetzelfde beeld is gekomen. Dit beeld wordt versterkt door de statistische analyse, waaruit eenzelfde trend naar voren komt.

Een ander punt van aandacht is de spreiding van de respondenten. Zoals duidelijk werd bij de bespreking van de resultaten van de enquête hebben slechts acht gebruikers deze ingevuld. Gebruikers spelen een belangrijke rol in het stelsel van basisregistraties. Door een groter aantal gebruikers binnen de steekproef zouden de resultaten mogelijk anders zijn. In de toekomst zou mogelijk onderzoek gedaan moeten worden, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de mening van gebruikers. Wellicht dat een dergelijk onderzoek andere resultaten oplevert.

De keuze voor een vergelijking met de Algemene wet bestuursrecht heeft in zoverre invloed, dat de focus in het theoretisch kader enkel op deze wet gericht is. Wanneer andere kaderwetten eveneens bestudeerd worden, is het mogelijk dat een andere conclusie getrokken zal worden. Op basis van de beschrijving van de Awb en de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat op een aantal punten sterke overeenkomsten te ontdekken zijn. Wellicht zouden deze overeenkomsten ook gelden voor bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zo ook een vergelijking met de situatie in andere landen. Een vergelijking met België, waar gegevensuitwisseling plaatsvindt door middel van de Kruispuntbank, zal er mogelijk toe leiden dat voor het Nederlandse stelsel van basisregistraties eenzelfde methode wordt toegepast. Gezien de beschikbare tijd en de scope van dit onderzoek zullen deze vragen onbeantwoord blijven. Vervolgonderzoek is dan ook aan te bevelen, met name waar het gaat om de *best practices* in andere landen.

Mogelijk is ook vervolgonderzoek nodig om het nut dan wel de noodzaak van een algemeen wettelijk kader voor de elektronische dienstverlening van de overheid te onderzoeken. Door voortschrijdend inzicht tijdens dit onderzoek is gebleken dat een wettelijk kader voor het stelsel van basisregistraties niet voldoende zou kunnen zijn. Naar nu blijkt is in het verleden een wetsvoorstel 'Algemene wet overheidsinformatie' ingediend. Deze wet is echter niet in werking getreden. Mogelijk moet vervolgonderzoek gedaan worden naar de motivatie van deze wet en de leerpunten die daarbij aanwezig zijn voor de huidige situatie. De keuze voor de vorm van het wettelijk kader voor het stelsel van basisregistraties is echter een politieke keuze.

# LITERATUUR

- CPB web (2013). *Europese privacytoezichthouders publiceren opinie over doelbinding bij verwerking van persoonsgegevens*. Geraadpleegd op 30 april 2013, via: [http://www.cbweb.nl/Pages/med\\_20130418\\_wp29\\_doelbinding\\_verwerking\\_persoonsgegevens.aspx](http://www.cbweb.nl/Pages/med_20130418_wp29_doelbinding_verwerking_persoonsgegevens.aspx)
- De Haan, P., Drupsteen, Th.G., & Fernhout, R. (2001). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Deventer: Kluwer.
- De Snoo, K., van der Linde, X. & de Vries, M. (2011). *Wie van de drie? Naar een doelmatige, duidelijke en duurzame financiering van het stelsel van basisregistraties*. Geraadpleegd op 10 januari 2013, via: <http://www.e-overheid.nl/images/stories/stip/eindrapportage%20wie%20van%20de%20drie%20-%20financiering%20stelsel%20van%20basisregistraties.pdf>
- Eijlander, Ph. (2004). Wetgeven in de moderne rechtsstaat. Naar aanleiding van het rapport van de WRR en de reactie van het kabinet. *Regelmaat*, 2004(1), p. 1-8. Geraadpleegd op 21 maart 2013, via: [http://www.bjtijschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2004/01/RM\\_2004\\_020\\_001\\_001](http://www.bjtijschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2004/01/RM_2004_020_001_001)
- e-Overheid (2011). *Overheidsbrede visie op dienstverlening*. Geraadpleegd op 22 februari 2013, via: <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/e-overheid/visie-op-dienstverlening>
- e-Overheid (2012a). *Basisregistraties*. Geraadpleegd op 22 februari 2013, via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/basisregistraties>
- e-Overheid (2012b). *Stelsel van basisregistraties*. Geraadpleegd op 22 februari 2013, via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties>
- e-Overheid (2012c). *Programmaraad*. Geraadpleegd op 25 februari , via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/besturing/programmaraad>
- e-Overheid (2012d). *Belastingdienst vult aangifte vooraf in met gebruik van de GBA*. Geraadpleegd op 1 maart 2013, via: <http://e-overheid.nl/baten/#belastingdienst-vult-aangifte-vooraf-in-met-gebruik-van-de-gba>
- e-Overheid (2013a). *Stelselvoorzieningen*. Geraadpleegd op 27 februari 2013 , via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen>
- e-Overheid (2013b). *Digikoppeling*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen/digikoppeling>
- e-Overheid (2013c). *Digimelding*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via: <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen/digimelding>



- e-Overheid (2013d). *Digilevering*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen/digilevering>
- e-Overheid (2013e). *Stelselcatalogus*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/stelselvoorzieningen/stelselcatalogus>
- e-Overheid (2013f). *Registratie niet-ingezetenen*. Geraadpleegd op 13 april 2013, via:  
<http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/1492-registratie-niet-ingezetenen-rni>
- Forum Standaardisatie (2013). *Forum en College Standaardisatie*. Geraadpleegd op 1 mei 2013, via:  
<http://www.forumstandaardisatie.nl/>
- Heldeweg, M.A. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Kortmann, C.A.J.M., Vermeulen, B.P., & Zoontjens, P.J.J. (2000). *De Awb en de bijzondere wetgeving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Logius (2012a). *Digikoppeling*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/digikoppeling/>
- Logius (2012b). *Digimelding*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/digimelding/>
- Logius (2012c). *Digilevering*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/digilevering/>
- Logius (2012d). *Stelselcatalogus*. Geraadpleegd op 27 februari 2013, via:  
<http://www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/stelselcatalogus/>
- Michiels, F.C.M.A. (2009). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012a). *Authentieke en niet-authentieke gegevens*. Geraadpleegd op 11 september 2012, via:  
<https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/Stelselhandboek/Authentieke+en+niet-authentieke+gegevens>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012b). *Visualisatie van het stelsel van basisregistraties en voorzieningen; relatie tot maatschappelijk vraagstuk afnemer*. Geraadpleegd op 28 februari 2013, via: <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/Stelselhandboek/Visualisatie+Stelsel+van+Basisregistraties+en+voorzieningen+in+relatie+tot+maatschappelijk+vraagstuk+afnemer>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Visualisatie van het stelsel van basisregistraties, verbindingen*. Geraadpleegd op 28 februari 2013, via: <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/Stelselhandboek/visualisatie+Stelsel+relaties+en+status>

- Ministerie van Justitie (2011). *Leidraad wet bescherming persoonsgegevens*. Geraadpleegd op 12 maart 2013, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/04/29/leidraad-wet-bescherming-persoonsgegevens.html>
- Overkleeft-Verburg, G. (2001). De bestuursrechtelijke aspecten van het programma Stroomlijning basisgegevens. Geraadpleegd op 5 oktober 2012, via: <http://www.overkleeft-verborg.nl/PDFs/Advies%20Basisadministraties.pdf>
- Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2011). *Jaarplan Programmaraad Stelsel van Basisregistraties 2011, versie 2.0*. Geraadpleegd op 3 oktober 2011, via: <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/download/document/jaarplan+PSB+2011/20110212-JaarplanPSBdefinitiefv20.pdf>
- Raad van State (2006). Jaarverslag Raad van State 2006. Geraadpleegd op 12 februari 2013, via: <http://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>
- Regeerakkoord kabinet Rutte II (2012). *Bruggen slaan*. Geraadpleegd op 29 oktober 2012, via: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>
- Rijksoverheid (2010). *Bijlage 1: Visie op het stelsel van basisregistraties*. Geraadpleegd op 15 september 2012, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/01/bijlage-1-visie-op-het-stelsel-van-basisregistraties.html>
- Schlössels, R.J.N. & Zijlstra, S.E. (2010). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Deventer: Kluwer.
- Schueler, B.J. (2010). De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht. In T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 173-191.
- Van Gestel, R.A.J. & Vleugel, A. (2011). *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie* [Elektronische versie]. Uitgegeven door de Raad van State.
- Van Gestel, R.A.J. (2012). Kaderwetgeving en de verstrooiing van de wetgevende macht. *RegelMaat*, 27(3), p. 155-171.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussem: Coutinho.
- Van Wijk, H.D., Konijnenbelt, W., & Van Male, R.M. (2008). *Hoofdstukken van bestuursrecht*. Den Haag: Elsevier Juridisch.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Geraadpleegd op 21 maart 2013, via: <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/de-toekomst-van-de-nationale-rechtsstaat/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011a). *iOverheid. Synopsis van WRR-rapport 86*. Geraadpleegd op 15 september 2012, via: [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/Samenvatting\\_iOverheid\\_15\\_maart\\_2011.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/Samenvatting_iOverheid_15_maart_2011.pdf)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011b). *iOverheid*. Geraadpleegd op 17 september 2012, via: [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/I\\_Overheid.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/I_Overheid.pdf)

Wintgens, L.J. (2010). *Legisprudentie: Opstellen over recht en wetgeving*. Brussel: Larcier

#### **GERAADPLEEGDE WETGEVING:**

Algemene wet bestuursrecht

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Aanwijzingen voor de regelgeving

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wet bescherming persoonsgegevens

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0006933/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006933/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Handelsregisterwet 2007

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0021777/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0021777/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Handelsregisterbesluit 2008

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0024067/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0024067/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wet basisregistraties adressen en gebouwen

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0023466/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0023466/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Besluit basisregistraties adressen en gebouwen

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0025520/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0025520/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wet basisregistraties kadaster en topografie

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0021547/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0021547/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Kadasterwet

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0004541/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004541/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wegenverkeerswet 1994

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Algemene wet inzake rijksbelastingen

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0002320/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002320/geldigheidsdatum_24-05-2013)

Wet waardering onroerende zaken

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0007119/geldigheidsdatum\\_24-05-2013](http://wetten.overheid.nl/BWBR0007119/geldigheidsdatum_24-05-2013)

## GERAADPLEEGDE KAMERSTUKKEN:

Kamerstukken II, 1988-1989, 21221, nr. 3. Geraadpleegd op 15 februari 2013, via:

<http://www.st-ab.nl/g1/1-92315ks03-awb1.htm>

Kamerstukken II, 1997-1998, 25892, nr. 3. Geraadpleegd op 1 mei 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25892-3.html>

Kamerstukken II, 2001-2002, 26387, nr. 11. Geraadpleegd op 8 september 2012, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26387-11.html>

Kamerstukken II, 2002-2003, 26387, nr. 18. Geraadpleegd op 9 september 2012, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26387-18.html>

Kamerstukken II, 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20. Geraadpleegd op 9 september 2012, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-20.html>

Kamerstukken II, 2005-2006, 30514, nr. 3. Geraadpleegd op 21 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30514-3.html>

Kamerstukken II, 2005-2006, 31219, nr. 3. Geraadpleegd op 14 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31219-3.html>

Kamerstukken II, 2005-2006, 30544, nr. 3. Geraadpleegd op 15 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30544-3.html>

Kamerstukken II, 2005-2006, nr. 3. Geraadpleegd op 15 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30656-3.html>

Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 3. Geraadpleegd op 14 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30968-3.html>

Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 3. Geraadpleegd op 13 april 2013, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31085-3.html>

# BIJLAGE 1: RESPONDENTEN

## PETER WELLING

Onafhankelijk voorzitter van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (tot februari 2013); Chief Information Officer (CIO) en hoofddirecteur Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## MARTHE FULD

Clustermanager STOUT (Stelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject) bij Stichting ICTU

## ARRE ZUURMOND

Voormalig bijzonder hoogleraar 'ICT en de toekomst van het openbaar bestuur' aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Tegenwoordig directeur van de Kafkabrigade en lid van het programmateam Maatschappelijke Baten (onderdeel van de stuurgroep Werkend stelsel)

## COR FRANKE

Zelfstandig adviseur en interim manager; voorzitter stuurgroep Aansluiting nieuwe Handelsregister, voorzitter STUF overleg

## GERDINE KEIJZER-BALDÉ

Directeur Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR); lid PSB, voorzitter stuurgroep Werkend stelsel (sinds februari 2013)

## PETER JONG

Directeur Bureau Handelsregister Kamer van Koophandel; lid PSB

## NOUD HOOYMAN

Hoofd cluster Geoinformatie, ministerie van Infrastructuur en Milieu; lid PSB

## JOHAN HAKKENBERG

Algemeen directeur Rijksdienst voor het Wegverkeer; voorzitter Manifestgroep, lid Bestuurlijke Regiegroep, lid Dagelijks Bestuur Bestuurlijke Regiegroep

## **MARTIN SALZMANN**

Hoofd Strategie bij het Kadaster; lid PSB

## **JAN DUIJGHUISEN**

Programmadirecteur i-Belastingdienst; lid PSB (namens het ministerie van Financiën), voorzitter stuurgroep Digilevering, lid stuurgroep Werkend stelsel

## **REGINA RIEMERSMA**

Hoofddirecteur Dienst Uitvoering Onderwijs; voorzitter PSB (sinds februari 2013), voorzitter stuurgroep Werkend stelsel (tot februari 2013)

## **KEES DUIJVELAAR**

Senior beleidsmedewerker Bestuur, Veiligheid en Informatiebeleid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## **REMCO SIEGERIST**

Business Consultant UWV, divisie Gegevensdiensten; lid stuurgroep Digimelding, lid stuurgroep Digikoppeling, lid Stelseloverleg

# BIJLAGE 2: INTERVIEWHANDLEIDING

## INLEIDING

In het kader van de afronding van mijn opleiding Bestuurskunde, master Recht en Bestuur, aan de Universiteit Twente in Enschede, doe ik onderzoek naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Centraal in dit onderzoek staan de knelpunten die zich voordoen in het huidige stelsel van basisregistraties. Belangrijk is hierbij te vermelden dat de focus in het bijzonder ligt op de knelpunten in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het stelsel van basisregistraties.

Het doel van dit onderzoek is het analyseren van knelpunten, waarna bekeken zal worden in hoeverre een kaderwet deze knelpunten kan oplossen.

## SPELREGELS

- Indien u tijdens het gesprek opmerkingen of vragen heeft, kunt u deze gerust stellen;
- Indien u op een vraag geen antwoord wenst te geven, kunt u dit aangeven;
- Het interviewverslag wordt uitgebreid, maar niet woordelijk, uitgewerkt;
- Voor het onderzoek relevante quotes worden letterlijk weergegeven in het interviewverslag;
- Na uitwerking van het interviewverslag krijgt de respondent de gelegenheid om binnen 10 dagen op het interviewverslag te reageren ter correctie van onjuistheden;
- Het interview wordt opgenomen ter ondersteuning bij het uitwerken van het verslag, graag hiervoor toestemming.

Na afronding van het onderzoek krijgt de respondent een exemplaar van het onderzoek toegezonden. Daarnaast zal het onderzoek openbaar en digitaal toegankelijk zijn via <http://www.essay.utwente.nl>

## VRAGEN TER INLEIDING

Introductie

Betrokkenheid bij het onderwerp

Verhouding tot opdrachtgever onderzoek

## FUNCTIONEREN STELSEL VAN BASISREGISTRATIES

Mate van tevredenheid over functioneren stelsel van basisregistraties

Positieve opbrengsten; wat en waarom?

## SPECIFIEKE WETGEVING

Mate van tevredenheid over functioneren specifieke wetgeving

Mogelijkheid tot verbetering functioneren specifieke wetgeving

Tevredenheid over rol BZK in dit proces

## KNELPUNTEN

Tekortkomingen stelsel van basisregistraties in huidige vorm

Knelpunten in wet- en regelgeving

Verantwoordelijkheid BZK/anderen in oplossen knelpunten

#### **GEZAMENLIJKE AANPAK**

Behoeftte aan gezamenlijke aanpak knelpunten

Rol PSB

Bereidheid tot overdragen bevoegdheden/afgifte soevereiniteit aan Stelselautoriteit

#### **KADERWET**

Kaderwet oplossing knelpunt

Inhoud kaderwet

Mening over Stelselwet (overkoepelend, afschaffen specifieke wetgeving)

#### **TOEKOMST**

Toekomstperspectief stelsel van basisregistraties

Uitbreiding stelsel voor wat betreft het aantal basisregistraties

Uitbreiding stelsel voor wat betreft het aantal domeinen waarop een basisregistratie betrekking heeft

#### **TOT BESLUIT**

Dankzegging voor medewerking.

Tekstuele uitwerking interview wordt binnen twee weken voorgelegd ter bevestiging

Toezegging eindrapportage



# BIJLAGE 3: GESPREKSVERSLAGEN

In verband met de privacy van de betrokkenen zijn de gespreksverslagen op aanvraag beschikbaar. U kunt hiervoor een email sturen naar het mailadres dat op de voorpagina vermeld staat.



# BIJLAGE 4: ENQUÊTE

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt onderzoek gedaan naar de noodzaak van een kaderwet door het stelsel van basisregistraties. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Henrike de Vries, in het kader van haar afstudeerscriptie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente in Enschede. Op basis van dertien diepte interviews zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen. Het doel van deze korte enquête is het toetsen van deze knelpunten aan de mening van een breder publiek. De uitkomsten van deze enquête zullen worden meegenomen in het onderzoek, dat voor BZK het startpunt vormt voor verder onderzoek. Vragen en/of opmerkingen kunnen worden doorgegeven middels de laatste vraag in dit formulier.

## 1. FUNCTIEOMSCHRIJVING

- Jurist
- Beleidsmedewerker
- ICT architect
- ICT overig
- Management
- Advies
- Anders, namelijk...

## 2. ROL TEN AANZIEN VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES

- Eigenaar (werkzaam bij registratiehouder of verstrekker basisregistratie)
- Gebruiker (werkzaam bij organisatie die voor taakuitvoering basisregistraties gebruikt)
- Staf/advies (betrokken bij het stelsel op andere wijze)

## 3. HOE VINDT U DAT HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES OP DIT MOMENT FUNCTIONEERT?

- Positief: het stelsel van basisregistraties fungeert goed, wellicht zijn er enige verbeterpunten.
- Gematigd: het stelsel functioneert op dit moment nog niet goed, omdat het nog niet af is. Voor zover af, kan ik wel met het stelsel werken.
- Negatief: het stelsel van basisregistraties functioneert op dit moment niet of onvoldoende. De basisregistraties zijn in ontwikkeling, van een stelsel is nog geen sprake.

## 4. UIT DE DIEPTE-INTERVIEWS BLIJKT DAT ER EEN AANTAL KNELPUNTEN WORDEN ERVAREN IN DE HUIDIGE WET- EN REGELGEVING TEN AANZIEN VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES. WELKE KNELPUNTEN ERVAART U? MAAK EEN KEUZE UIT ONDERSTAANDE KNELPUNTEN, OF MAAK GEBRUIK VAN DE MOGELIJKHEID EEN EIGEN KNELPUNT TOE TE VOEGEN.

- Harmonisatie van begrippen
- Verplicht gebruik stelselvoorzieningen
- Financiering
- Koppeling databestanden (verantwoordelijkheid, privacy)
- Kwaliteit gegevens onvoldoende
- Positie burgers (transparantie, inzage- en correctierecht)
- Gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing)
- Beveiliging (ongeautoriseerd gebruik van gegevens)
- Standaardisatie
- Gebruikersinvloed verschilt per basisregistratie
- Anders, namelijk...

#### **5. KUNT U AANGEVEN WELKE VAN DEZE KNELPUNTEN VOOR U DE MEESTE PRIORITEIT MOETEN KRIJGEN? WAT IS HET BELANGRIJKSTE KNELPUNT?**

- Harmonisatie van begrippen
- Verplicht gebruik stelselvoorzieningen
- Financiering
- Koppeling databestanden (verantwoordelijkheid, privacy)
- Kwaliteit gegevens onvoldoende
- Positie burgers onvoldoende (transparantie, inzage- en correctierecht)
- Gebrek aan regie (onvoldoende doorzettingsmacht, gebrek aan besturing)
- Beveiliging (ongeautoriseerd gebruik van gegevens)
- Standaardisatie
- Gebruikersinvloed verschilt per basisregistratie
- Anders, namelijk...

#### **6. HARMONISATIE VAN BEGRIPPEN**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

#### **7. HET VERPLICHT GEBRUIK VAN STELSELVOORZIENINGEN, OF HET VERPLICHT GEBRUIK, TENZIJ...**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

#### **8. DE FINANCIERING VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES VORMT EEN PROBLEEM, OMDAT DE WIJZE WAAROP EEN BASISREGISTRATIE WORDT GEFINANCIERD VERSCHILT BINNEN HET STELSEL. DOORDAT BINNEN**

**DE OVERHEID REKENINGEN WORDEN GESTUURD VOOR HET GEBRUIK VAN GEGEVENS UIT EEN BASISREGISTRATIE, WORDT EEN DREMPEL OPGEWORPEN VOOR HERGEBRUIK. DE FINANCIERING VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

**9. DE KOPPELING VAN DATABESTANDEN MAAKT DE BASISREGISTRATIES TOT EEN STELSEL VAN BASISREGISTRATIES. HET PRINCIPE VAN 'EENMALIGE UITVRAAG, MEERVOUDIG GEBRUIK' KRIJGT VERDER VORM DOORDAT GEGEVENS UIT EEN BASISREGISTRATIE GEBRUIKT WORDEN IN ANDERE BASISREGISTRATIES. VRAAGSTUKKEN RONDOM PRIVACY EN DE VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN BIJ DE KOPPELING VAN DATABESTANDEN ZORGEN VOOR PROBLEMEN. DE KOPPELING VAN DATABESTANDEN**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

**10. OVERHEIDSORGANISATIES ZIJN VERPLICHT OM GEBRUIK TE MAKEN VAN GEGEVENS UIT DE BASISREGISTRATIES. DE WAARBORGING VAN DE KWALITEIT VAN GEGEVENS**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

**11. BINNEN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES SPEELT DE BURGER EEN ONDERGESCHIKTE ROL. VOOR BURGERS IS HET ONDUIDELIJK WELKE GEGEVENS OVER HEN ZIJN OPGENOMEN IN EEN BASISREGISTRATIE EN WELKE ORGANISATIE GEBRUIK KAN MAKEN VAN DEZE GEGEVENS. TRANSPARANTIE EN HET INZAGE- EN CORRECTIERECHT VOOR BURGERS**

- Moeten generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moeten generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moeten niet generiek worden geregeld

**12. ELKE BASISREGISTRATIE VALT ONDER DE POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN HET MINISTERIE DAT EIGENAAR/REGISTRATIEHOUDER IS. HET MINISTERIE VAN BZK TREEDT OP ALS COÖRDINEREND DEPARTEMENT VOOR HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES EN IS OPDRACHTGEVER VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE STELSELVOORZIENINGEN. CENTRALE REGIE EN DOORZETTINGSMACHT**

- Moeten generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moeten generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moeten niet generiek worden geregeld

**13. OM ONGEAUTORISEERD GEBRUIK VAN GEGEVENS BINNEN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES TEGEN TE GAAN, MOET DE BEVEILIGING VAN GEGEVENS BINNEN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES**

- Generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Niet generiek worden geregeld

**14. OP DIT MOMENT HANTEREN VEEL ORGANISATIES HUN EIGEN STANDAARD VOOR GEGEVENSUITWISSELING. OM DE UITWISSELING VAN GEGEVENS TE STIMULEREN EN HET PRINCIPE VAN 'EENMALIGE UITVRAAG, MEERVOUDIG GEBRUIK' UIT TE VOEREN, MOET STANDAARDISATIE**

- Generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Niet generiek worden geregeld

**15. IN DE TWAALF EISEN AAN DE BASISREGISTRATIES IS NEERGELEGD DAT AFNEMERS VAN GEGEVENS OP EEN NIET-VRIJBLIJVENDE WIJZE BETROKKEN WORDEN BIJ DE BESLUITVORMING OVER EEN REGISTRATIE. DEZE WIJZE WAAROP GEBRUIKERS INVLOED HEBBEN, VERSCHILT ECHTER VAN BASISREGISTRATIE TOT BASISREGISTRATIE. GEBRUIKERSINVLOED**

- Moet generiek worden geregeld d.m.v. een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties
- Moet generiek worden geregeld d.m.v. bestuurlijke afspraken
- Moet niet generiek worden geregeld

**16. IS ER EEN NOODZAAK VOOR EEN KADERWET VOOR HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES?**

- Ja, het vaststellen van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties is noodzakelijk voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties.
- Matig, er is geen directe noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, wel moeten er over een aantal generieke elementen bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Deze bestuurlijke afspraken hoeven niet bij wet worden vastgelegd.
- Nee, er is geen noodzaak voor een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, alsmede geen noodzaak voor het maken van afspraken over generieke elementen.

**17. DE WETGEVING VAN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES MOET:**

- Worden voortgezet op de huidige lijn. De basisregistraties zijn gewaarborgd bij specifieke wetgeving, voor het stelsel als geheel geen wettelijk geregelde samenhang.
- Een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties worden. De basisregistraties worden gewaarborgd bij specifieke wetgeving, terwijl voor het stelsel als geheel wettelijke geregelde samenhang in de vorm van een kaderwet geldt. In een kaderwet worden bepalingen omtrent generieke onderwerpen opgenomen.
- Een stelselwet zijn. Zowel het stelsel als de basisregistraties worden door één wet

gewaarborgd. Hiervoor moet de specifieke wetgeving per basisregistratie worden afgeschaft.

- Een wet voor de informatievoorziening van de overheid zijn. Hierbij gaat het om een wettelijke regeling die verder gaat dan het stelsel van basisregistraties en regels stelt voor de gehele informatievoorziening van de overheid.

Vriendelijk bedankt dat u de tijd heeft genomen om deze enquête in te vullen. De resultaten van deze enquête zullen vertrouwelijke worden behandeld. Bent u benieuwd naar het eindresultaat van dit onderzoek, houd dan deze pagina in de gaten. Zodra een eindversie van het onderzoeksrapport is vastgesteld, zal deze worden gepubliceerd in deze groep.

# BIJLAGE 5: VERGELIJKING

## WETGEVING

### EIS 1: DE REGISTRATIE IS BIJ WET GEREGELD

- **GBA:** Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (1994)

Art. 2: Het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente is de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in een geautomatiseerde basisadministratie van persoonsgegevens.

- **RNI:** vormt samen met de GBA de Basisregistratie personen en zal in de Wet basisregistratie personen worden gewaarborgd

- **NHR:** Handelsregisterwet (2007)

Art. 2: Er is een handelsregister van ondernemingen en rechtspersonen:

- ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer;
- voor de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening;
- voor het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid.

- **BAG:** Wet basisregistratie adressen en gebouwen (2008)

Art. 2: Burgemeester en wethouders houden:

- een basisregistratie adressen, bestaande uit een adressenregister en een geautomatiseerde adressenregistratie, en
- een basisregistratie gebouwen, bestaande uit een gebouwenregister en een geautomatiseerde gebouwenregistratie.

Art. 3: De basisregistraties, bedoeld in artikel 2, worden gehouden met als doel het aan eenieder beschikbaar stellen van de bij of krachtens deze wet in die basisregistraties opgenomen gegevens over adressen en gebouwen.

- **BRT:** Wet basisregistraties kadaster en topografie (2007)

Art. 1a, lid 2: Er is voort een basisregistratie topografie, bestaande uit:

- een landsdekkend topografisch bestand op een schaalniveau van 1:10 000, en
- landsdekkende topografische bestanden op een schaalniveau kleiner dan 1:10 000

- **BRK:** Wet basisregistraties kadaster en topografie (2007)

Art. 1a, lid 1: Er is een basisregistratie kadaster, bestaande uit administratieve gegevens met betrekking tot onroerende zaken en de landelijke kadastrale kaart

- **BRV:** Wegenverkeerswet (1994)

Art. 42, lid 1: Er is een kentekenregister. Dit register is een basisregistratie.

- **BLAU:** Het besluitvormingstraject tot het ontwikkelen van BLAU als basisregistratie loopt.

- **BRI:** Algemene wet inzake rijksbelastingen (1959; basisregistratie inkomen per 2009)

Art. 21a, lid 1: Er is een basisregistratie inkomen waarin inkomensgegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken zijn opgenomen. Het inkomensgegeven, bedoeld in de vorige volzin, is een authentiek gegeven.

- **WOZ:** Wet waardering onroerende zaken (1994)

Art. 37a, lid 1: Er is een basisregistratie WOZ waarin waardegegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken zijn opgenomen. Het waardegegeven, bedoeld in de vorige volzin, is een authentiek gegeven.

- **BGT:** Wetsvoorstel in voorbereiding

- **BRO:** Wetsvoorstel in voorbereiding

## EIS 2: DE AFNEMERS HEBBEN EEN TERUGMELDPLICHT

- **GBA:** art. 62, lid 1: Een afnemer die gerede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisadministratie, doet hiervan mededeling aan het college van burgemeester en wethouders

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** Op 1 juli 2014 worden een aantal wijzingen in de Handelsregisterwet doorgevoerd. Dit betreft onder andere toevoeging van art. 32, lid 1: Een bestuursorgaan dat gerede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit het handelsregister, doet hiervan melding aan een kamer.

- **BAG:** art. 37, lid 1: Een bestuursorgaan dat gegevens heeft verkregen uit de landelijke voorziening en gerede twijfel heeft over de juistheid van een in een adressenregistratie respectievelijk een gebouwenregistratie opgenomen authentiek gegeven of het ontbreken van een authentiek gegeven in een adressenregistratie respectievelijk een gebouwenregistratie doet daarvan onder opgaaf van redenen melding aan de Dienst. De Dienst stuurt de melding binnen een werkdag door aan burgemeester en wethouders die de betrokken registratie houden.

- **BRT:** art. 7o, lid 1: Een bestuursorgaan meldt aan de Dienst, onder opgaaf van redenen, zijn gerede twijfel omtrent het in overeenstemming zijn van een krachtens deze wet als authentiek aangemerkt gegeven in de basisregistratie topografie met de fysieke werkelijkheid ten tijde van de



laatste bijhouding van het geografische gebied, waarin het geografische object, waarop dat gegeven betrekking heeft, is gelegen.

- **BRK:** art. 7n, lid 1: Een bestuursorgaan meldt aan de Dienst, onder opgaaf van redenen, zijn gereede twijfel omtrent de juistheid van een in de basisregistratie kadaster opgenomen gegeven dat krachtens deze wet als authentiek is aangemerkt.
- **BRV:** art. 43c, lid 1: Een overheidsorgaan dat gereede twijfel heeft over de juistheid van een in het kentekenregister opgenomen authentiek gegeven, meldt die twijfel, onder opgave van redenen, aan de Dienst Wegverkeer.
- **BLAU:** Wetsvoorstel in voorbereiding
- **BRI:** art. 21h, lid 1: Een afnemer die gereede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisregistratie inkomen meldt dit aan de inspecteur, onder opgaaf van redenen.
- **WOZ:** art. 37f, lid 1: In aanvulling in zoverre op artikel 32<sup>10</sup> meldt een afnemer die gereede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisregistratie WOZ dit aan het college, onder opgaaf van redenen.
- **BGT:** Vanaf 1 januari 2017 zijn overheden verplicht om de BGT te gebruiken in hun werkprocessen en om fouten terug te melden.
- **BRO:** Naar verwachting geldt dat de terugmeldplicht voor afnemers vanaf 1 januari 2015 van kracht zal zijn.

### EIS 3: DE BASISREGISTRATIE WORDT VERPLICHT GEBRUIKT DOOR DE HELE OVERHEID

- **GBA:** art. 3b, lid 1: De afnemer die bij de vervulling van zijn taak informatie over een ingeschrevene nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in de basisadministratie, gebruikt voor die informatie dat gegeven.
- **RNI:** Omdat ten aanzien van niet-ingezetenen geen garantie omtrent de actualiteit van gegevens kan worden gegeven, kent de RNI géén authentieke gegevens (e-Overheid, 2013f).
- **NHR:** Op 1 juli 2014 worden een aantal wijzingen in de Handelsregisterwet doorgevoerd. Dit betreft onder andere toevoeging van art. 30, lid 1: Een bestuursorgaan dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een onderneming of rechtspersoon nodig heeft die in de vorm van een authentiek gegeven beschikbaar is in het handelsregister, gebruikt voor die informatie dat gegeven.
- **BAG:** art. 35, lid 1: Indien een bestuursorgaan bij het vervullen van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de adressenregistratie

---

<sup>10</sup> De afnemers kunnen aan het college de gegevens en inlichtingen verschaffen welke van belang kunnen zijn voor een juiste uitvoering van de wet.

respectievelijk de gebouwenregistratie beschikbaar is, gebruikt het dat authentieke gegeven.

- **BRT:** art. 7k, lid 1: Indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster of topografie beschikbaar is, gebruikt het dat authentieke gegeven.

- **BRK:** art. 7k, lid 1: Indien een bestuursorgaan bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak een gegeven nodig heeft dat krachtens deze wet als authentiek gegeven in de basisregistratie kadaster of topografie beschikbaar is, gebruikt het dat authentieke gegeven.

- **BRV:** art. 43, lid 1: De Dienst Wegverkeer verstrekt uit het kentekenregister gegevens aan overheidsorganen, voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak.

Art. 43b, lid 1: Een overheidsorgaan dat bij de vervulling van zijn publieke taak een gegeven nodig heeft dat bij of krachtens deze wet als authentiek gegeven is aangewezen en in het kentekenregister is opgenomen, maakt gebruik van dat gegeven.

- **BLAU:** Wetsvoorstel in voorbereiding

- **BRI:** art. 21g, lid 1: Voor zover een afnemer een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid tot gebruik van het inkomensgegeven uitoefent, gebruikt hij het inkomensgegeven zoals dat ten tijde van het gebruik is opgenomen in de basisregistratie inkomen.

- **WOZ:** art. 37b, lid 1: Het college verstrekt een waardegegeven met bijbehorende temporele en meta-kenmerken aan de afnemer die het waardegegeven gebruikt voor de heffing van belastingen.

- **BGT:** Vanaf 1 januari 2017 zijn overheden verplicht om de BGT te gebruiken in hun werkprocessen.

- **BRO:** Vanaf 1 januari 2015 zullen overheden verplicht gebruik moeten maken van de BRO.

#### EIS 4: ER IS DUIDELIJKHEID OVER DE AANSPRAKELIJKHEID

- **GBA:** De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek verantwoordelijk voor de GBA.

Art. 2: Het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente is de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in een geautomatiseerde basisregistratie.

- **RNI:** De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek verantwoordelijk voor de RNI.

- **NHR:** De Minister van Economische Zaken is politiek verantwoordelijk voor de NHR.

Art. 3, lid 1: Het handelsregister wordt gehouden door de kamers.

Art. 3, lid 2: Ten aanzien van verwerkingen ten behoeve van het handelsregister zijn de kamers verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

- **BAG:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

Art. 4, lid 1: Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van deze wet zijn burgemeester en wethouders respectievelijk is het bestuur van de Dienst, ieder voor zover die verwerking onder hun respectievelijk zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt, verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

- **BRT:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

Art. 3b: Ten aanzien van verwerkingen als bedoeld in artikel 3a is het bestuur van de Dienst verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

- **BRK:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

Art. 117, lid 3: De Dienst is jegens betrokkenen aansprakelijk voor vergissingen, verzuimen of andere onregelmatigheden door de Dienst gepleegd bij het bijwerken van de basisregistratie kadaster en de bescheiden, bedoeld in artikel 50, alsmede van de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen.

Art. 117, lid 4: De Dienst is eveneens aansprakelijk voor alle vergissingen, verzuimen of andere onregelmatigheden van de Dienst, begaan bij het in papieren vorm of in elektronische vorm verstrekken van inlichtingen uit de basisregistratie kadaster en de bescheiden bedoeld in artikel 50, alsmede uit de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen.

- **BRV:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

Art. 42, lid 2: De Dienst Wegverkeer is de beheerder van het kentekenregister en verantwoordelijke als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens.

- **BLAU:** De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is politiek verantwoordelijk voor de BLAU. (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRI:** De Minister van Financiën is politiek verantwoordelijk voor de BRI.

Art. 21b, lid 2: De inspecteur is belast met de uitvoering van de basisregistratie inkomen.

- **WOZ:** De Minister van Financiën is politiek verantwoordelijk voor de WOZ.

Art. 4, lid 2: De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken, op de uitvoering van de basisregistratie waarde onroerende zaken (basisregistratie WOZ) en op de overige in de wet geregelde onderwerpen. De colleges verschaffen de Waarderingskamer desgevraagd tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens.

- **BGT:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

(Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRO:** De Minister van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor de BAG.

(Wetsvoorstel in voorbereiding)

## EIS 5: DE REALISATIE EN EXPLOITATIE GESCHIEDEN TEGEN REDELIJKE KOSTEN EN ER IS EENDUIDIGHEID OVER DE VERDELING ERVAN

- **GBA:** art. 5, lid 2: Door een betrokkene worden bijdrage verstrekt in de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen categorieën van kosten in verband met de uitvoering van deze wet. Van de bij de maatregel te bepalen categorieën van kosten maken in ieder geval deel uit de kosten van het netwerk in verband met de verzending en de ontvangst van berichten over het netwerk, en de kosten van het beheer van het stelsel van gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens. Art. 95: De verstrekking van gegevens aan een buitengemeentelijke afnemer geschiedt kosteloos, onverminderd het bepaalde in en krachtens artikel 5.

In het Besluit GBA is in art. 5 – 9 vastgelegd hoe de kosten worden verdeeld.

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** art. 50, lid 1: Voor de inzage of de verstrekking van gegevens is een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen vergoeding verschuldigd, welke kan variëren naar de wijze van inzage of verstrekking van gegevens en de hoeveelheid gegevens.

- **BAG:** art. 34, lid 1: Bij ministeriële regeling kunnen tarieven worden vastgesteld voor het verlenen van inzage in de landelijke voorziening en het verstrekken van de in de landelijke voorziening opgenomen gegevens.

Art. 34, lid 2: De tarieven, bedoeld in het eerste lid, kunnen verschillend worden vastgesteld voor:

- a. verschillende gegevens, en
- b. niet-commercieel en commercieel gebruik van die gegevens.

- **BRT:** In de memorie van toelichting wordt vermeld: De registraties kennen een tarief voor het gebruik. De tariefstelling is gerelateerd aan de eis die aan het Kadaster wordt gesteld om kostendekkend te opereren.

- **BRK:** art. 108, lid 1: Onder de naam van kadastraal recht zijn betrokkenen aan de Dienst wegens het verrichten door de Dienst van werkzaamheden ter uitvoering van de taken, bedoeld in art. 3, vergoedingen verschuldigd overeenkomstig de bij regeling van Onze Minister te stellen regels. Art. 108, lid 2: De tarieven van het kadastraal recht worden tot geen hoger bedrag vastgesteld dan wordt vereist tot dekking van de ten laste van de Dienst komende kosten van het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.

Art. 108, lid 3: Het bestuur van de Dienst stelt regelen vast omtrent de wijze waarop het kadastraal recht wordt verrekend met de door de betrokkene betaalde of nog te betalen andere vergoedingen.

- **BRV:** In de memorie van toelichting op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 is vastgelegd hoe de financiering van het kentekenregister als basisregistratie wordt vormgegeven. 'Het

kentekenregister wordt gefinancierd uit een opslag op het kentekenbewijs deel IA voor wat betreft de gegevensverstrekking aan overheidsorganen en buitenlandse autoriteiten, alsmede door middel van de tarieven die voor de gegevensverstrekking aan overige afnemers in rekening worden gebracht. Deze kosten komen dus niet ten laste van de Rijksbegroting'.

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRI:** (*Niet vindbaar*)
- **WOZ:** art. 3: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld betreffende de verrekening van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de wet.
- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

#### EIS 6: ER IS DUIDELIJKHEID OVER INHOUD EN BEREIK VAN DE REGISTRATIE

- **GBA:** De artikelen 34 t/m 54 leggen vast welke gegevens worden opgenomen in de GBA en op basis van welke bron.
- **RNI:** n.v.t.
- **NHR:** de artikelen 5 t/m 14 leggen vast welke gegevens worden opgenomen in de NHR. Art. 15 bepaalt dat deze gegevens authentieke gegevens zijn.
- **BAG:** art. 10, lid 1: In het adressenregister respectievelijk het gebouwenregister worden als brondocument ingeschreven...

In de artikelen 19 tot en met 25 is beschreven welke gegevens worden opgenomen in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie.

- **BRT:** art. 98a, lid 2: De basisregistratie topografie bevat de volgende geografische objecten met hun cartografische weergave.
- **BRK:** In lid 2 en 3 van artikel 45 zijn vastgelegd welke gegevens worden opgenomen in de basisregistratie kadaster en de landelijke kadastrale kaart.
- **BRV:** art. 42, lid 3: In het kentekenregister verwerkt de Dienst Wegverkeer gegevens omtrent motorrijtuigen en aanhangwagens waarvoor een kenteken is opgegeven en de tenaamstelling van die kentekens, alsmede omtrent andere motorrijtuigen en aanhangwagens.

Art. 42a regelt in hoeverre de gegevens in het kentekenregister authentiek, dan wel niet-authentiek zijn, alsmede de gevoeligheid van gegevens.

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRI:** art. 21a, lid 1: Er is een basisregistratie inkomen waarin inkomensgegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken zijn opgenomen. Het inkomensgegeven, bedoeld in de vorige volzin, is een authentiek gegeven.

- **WOZ:** art. 37a, lid 1: Er is een basisregistratie WOZ waarin waardegegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken zijn opgenomen. Het waardegegeven, bedoeld in de vorige volzin, is een authentiek gegeven.
- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

#### EIS 7: ER ZIJN SLUITENDE AFSPRAKEN EN PROCEDURES TUSSEN DE HOUDER VAN HET REGISTER ENERZIJD EN DE LEVERANCIERS EN DE AFNEMERS VAN DE GEGEVENS ANDERZIJD

*Voor deze eis geldt dat uitwerking veelal plaats zal vinden in onderlinge afstemming tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van de gegevens anderzijds.*

#### EIS 8: ER ZIJN DUIDELIJKE PROCEDURES MET BETREKKING TOT DE TOEGANKELIJKHEID VAN DE BASISREGISTRATIE

- **GBA:** art. 91, lid 1: Bij of krachtens AMvB worden wijzen van systematisch verstrekken van gegevens aan buitengemeentelijke afnemers geregeld, die alleen kunnen geschieden op grond van een besluit van Onze Minister.

Art. 99, lid 1: Bij of krachtens AMvB kan een regeling worden getroffen omtrent de systematische verstrekking van algemene en verwijsgegevens aan...

Besluit GBA: in de artikelen 64 – 69 worden regels vastgelegd over de verstrekking van gegevens uit de basisadministratie.

- **RNI:** n.v.t.
- **NHR:** art. 22, lid 1: Een kamer verstrekt op elektronisch verzoek, indien gewenst in elektronische vorm, een afschrift van of uittreksel uit de gegevens en bescheiden, bedoeld in artikel 21.  
Art. 22, lid 2: Een kamer verstrekt op elektronisch verzoek gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen uit het handelsregister ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Bij het verstrekken van gegevens omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen worden deze gegevens niet gerangschikt naar natuurlijke personen.  
Art. 23: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen die in het handelsregister staan ingeschreven voor daarbij aangewezen gegevens of bescheiden of categorieën van gegevens of bescheiden, beperkingen worden vastgesteld ten aanzien van het bepaalde in de artikelen 21, 22 en 28. In het besluit is de verstrekking van gegevens verder uitgewerkt.
- **BAG:** art. 32, lid 1: Op verzoek:
  - a. verlenen burgemeester en wethouders eenieder inzage in het adressenregister, het

gebouwenregister, de adressenregistratie en de gebouwenregistratie, alsmede verstrekken zij aan eenieder de in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie opgenomen gegevens;

- b. verleent de Dienst eenieder inzage in de landelijke voorziening en verstrekt de Dienst aan eenieder de daarin opgenomen gegevens.

Art. 32, lid 2: Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing op de inzage in en het verstrekken van gegevens, bedoeld in het eerste lid, etc.

In de artikelen 32 tot en met 36 en in het achterliggende besluit worden verdere regels beschreven ten aanzien van de inzage, verstrekking en gebruik van gegevens.

- **BRT:** art. 98, lid 1: De basisregistratie topografie is toegankelijk door middel van een identificerend objectnummer of een locatie op de kaart.

Art. 104, lid 2: Door het bestuur van de Dienst worden in overleg met betrokkenen regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop door de Dienst, al of niet periodiek, grote hoeveelheden gegevens uit de basisregistratie kadaster aan gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen worden verstrekt.

Art. 105, lid 1: Bij of krachtens AMvB worden regels gesteld met betrekking tot de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een permanente aansluiting kan worden verkregen op, voorzover in elektronische vorm gehouden, de openbare registers, de basisregistratie kadaster, de registratie voor schepen en de registratie voor luchtvaartuigen.

- **BRK:** zie BRT

- **BRV:** art. 43, art. 43a en art. 43b leggen de wijze vast waarop bestuursorganen toegang hebben tot de basisregistratie kentekens en de wijze waarop zij gebruik mogen en kunnen maken van gegevens.

Art. 43, lid 1: De Dienst Wegverkeer verstrekt uit het kentekenregister gegevens aan overheidsorganen, voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak.

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRI:** art. 21<sup>e</sup>, lid 1: De inspecteur verstrekt aan een afnemer op zijn verzoek een inkomensgegeven met bijbehorende temporele en meta-kenmerken.

- **WOZ:** art. 37h: Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen aangewezen die bevoegd zijn tot gebruik van een waardegegeven ten behoeve van de bij die algemene maatregel van bestuur aan te wijzen doeleinden.

art. 40, lid 1: Op verzoek kan het waardegegeven van een bepaalde onroerende zaak door de in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar worden verstrekt aan een ieder die kan

aantonen uit hoofde van de belastingheffing te zijnen aanzien een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verkrijging daarvan.

- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

#### EIS 9: ER IS EEN STRINGENT REGIME VAN KWALITEITSBORGING

- **GBA:** art. 120a, lid 1: Het college van burgemeester en wethouders laat eens per drie jaar de uitvoering van de in artikel 6, eerste lid, bedoelde regels alsmede de juistheid van de in de basisadministratie opgenomen gegevens controleren door een van de krachtens het tweede lid aangewezen bedrijven.

Art. 120a, lid 3: Het college van burgemeester en wethouders zendt aan Onze Minister een afschrift van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen onderdelen van de controleresultaten. Het college van burgemeester en wethouders maakt deze controleresultaten openbaar. Jaarlijks zendt Onze Minister een uittreksel van deze controleresultaten aan het College bescherming persoonsgegevens.

Art. 120a, lid 5: Indien uit de controle, bedoeld in het eerste lid, blijkt dat niet voldaan wordt aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, laat het college van burgemeester en wethouders binnen een jaar een hercontrole uitvoeren op die onderdelen die bij de eerdere controle niet voldeden aan de gestelde voorwaarden. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** art. 40: Een kamer treft na overleg met de andere kamers maatregelen die ertoe strekken te waarborgen dat het handelsregister juist, actueel en volledig is.

art. 41, lid 1: De kamers laten in onderling overleg eens per drie jaar de uitvoering van deze wet alsmede de juistheid van de in het handelsregister opgenomen gegevens controleren door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

- **BAG:** art. 42, lid 1: Burgemeester en wethouders laten eens per drie jaar de uitvoering van het bij of krachtens deze wet bepaalde controleren door een bedrijf dat voldoet aan de eisen, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c.

- **BRT:** art. 7u, lid 1: De Dienst draagt er zorg voor dat de juistheid en volledigheid van de authentieke gegevens, genoemd in de artikelen 48, tweede lid, onderdelen a tot en met e, en derde lid, onderdelen a tot en met c, 98a, eerste tot en met derde lid, en bedoeld in artikel 7g, eerste lid, ten minste:

a. één keer per drie jaar worden gecontroleerd door een, door het bestuur van de Dienst



aangewezen, onafhankelijke deskundige, en

- b. één keer per jaar door dat bestuur worden gecontroleerd in de jaren dat de controle door die deskundige achterwijze blijft.

- **BRK:** art. 7u, lid 1: De Dienst draagt er zorg voor dat de juistheid en volledigheid van de authentieke gegevens, genoemd in de artikelen 48, tweede lid, onderdelen a tot en met e, en derde lid, onderdelen a tot en met c, 98a, eerste tot en met derde lid, en bedoeld in artikel 7g, eerste lid, ten minste:

- a. één keer per drie jaar worden gecontroleerd door een, door het bestuur van de Dienst aangewezen, onafhankelijke deskundige, en
- b. één keer per jaar door dat bestuur worden gecontroleerd in de jaren dat de controle door die deskundige achterwijze blijft.

- **BRV:** art. 44, lid 1: De Dienst Wegverkeer neemt maatregelen met het oog op het waarborgen van de juistheid, de actualiteit en de volledigheid van het kentekenregister. Art. 44, lid 2: De Dienst Wegverkeer laat ten minste eenmaal in de drie jaar een registeraccountant, dan wel een accountant die is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten, een oordeel geven over de opzet en werking van het stelsel van interne beheersmaatregelen.

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRI:** Art. 21b, lid 3: De inspecteur draagt zorg voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de inkomensgegevens.

- **WOZ:** art. 37aa, lid 3 (nog niet in werking): De Dienst draagt er zorg voor dat de weergave van een in de landelijke voorziening WOZ opgenomen gegeven overeenstemt met het overeenkomstig artikel 37b, eerste lid, door het college verstrekte gegeven.

- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

**EIS 10: ER IS VASTGELEGD DAT EN HOE AFNEMERS VAN GEGEVENS OP EEN NIET-VRIJBLIJVENDE WIJZE BETROKKEN WORDEN BIJ DE BESLUITVORMING OVER DE REGISTRATIE**

- **GBA:** art. 23a, lid 1: Onze Minister overlegt periodiek met een representatieve vertegenwoordiging van de gemeenten, de afnemers en de derden, bedoeld in de artikelen 99 en 109, tweede lid.

Art. 23a, lid 2: Alle onderwerpen die bij of krachtens deze wet worden geregeld, lenen zich voor overleg. In ieder geval wordt overleg gepleegd over:

- a. wijzigingen in en aanvullingen op het bepaalde bij of krachtens deze wet;

- b. de uitgangspunten van het te voeren kwaliteitsbeleid;
- c. de uitgangspunten van het beheer van het netwerk en de krachtens artikel 5 in verband daarmee te verstrekken bijdragen.

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** art. 52: Onze Minister overlegt periodiek met een representatieve vertegenwoordiging van de gebruikers van het handelsregister over de inhoud, de inrichting, de werking en de beveiliging van het handelsregister.

- **BAG:** art. 29, lid 1: De Dienst beheert de landelijke voorziening in overleg met een representatieve vertegenwoordiging van burgemeester en wethouders van de gemeenten.

art. 30, lid 1: Omtrent de werking van de landelijke voorziening en andere aangelegenheden betreffende het gebruik van de adressenregistratie en de gebouwenregistratie, voeren de Dienst en een representatieve vertegenwoordiging van burgemeester en wethouders van de gemeenten overleg met een representatieve vertegenwoordiging van de afnemers.

- **BRT:** *(Niet vindbaar)*

- **BRK:** *(Niet vindbaar)*

- **BRV:** *(Niet vindbaar)*

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRI:** *(Niet vindbaar)*

- **WOZ:** art. 10: de Waarderingskamer stelt een bestuursreglement vast, waarin in ieder geval regels worden opgenomen met betrekking tot de werkwijze van haar commissies, met betrekking tot de wijze waarop overleg wordt gevoerd met de colleges en de afnemers of met hun vertegenwoordigers omtrent aangelegenheden ter zake waarvan naar haar oordeel overleg gewenst is, alsmede omtrent aangelegenheden ter zake waarvan de deelnemers aan het overleg de Waarderingskamer te kennen hebben gegeven overleg te willen voeren.

- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

#### **EIS 11: DE POSITIE VAN DE BASISREGISTRATIE BINNEN HET STELSEL VAN BASISREGISTRATIES IS DUIDELIJK EN DE RELATIES MET DE BASISREGISTRATIES ZIJN BESCHREVEN**

*Op dit punt geldt dat voor het merendeel van de basisregistraties in de memorie van toelichting is opgenomen hoe de basisregistratie zich verhoudt tot andere basisregistraties binnen het stelsel van basisregistraties.*

#### **EIS 12: DE ZEGGENSCHAP OVER DE BASISREGISTRATIE BERUST BIJ EEN BESTUURSORGAAN EN ER IS EEN MINISTER**

## VERANTWOORDELIJK VOOR HET REALISEREN, RESPECTIEVELIJK HET FUNCTIONEREN VAN DE REGISTRATIE

- **GBA:** art. 2: Het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente is de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in een geautomatiseerde basisadministratie van persoonsgegevens.

Art. 4, lid 1: Onze Minister draagt zorg voor de aanleg en de instandhouding van een beveiligd netwerk voor het met behulp van telecommunicatie geautomatiseerd verzenden en ontvangen van berichten in verband met de uitvoering van deze wet.

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** art. 3, lid 1: Het handelsregister wordt gehouden door de kamers.

art. 4, lid 1: Onze Minister stelt bij ministeriële regeling een systeembeschrijving vast. De systeembeschrijving geeft de inrichting en werking van het handelsregister aan.

- **BAG:** art. 26: De Dienst houdt een geautomatiseerde landelijke voorziening waarin de gegevens uit de in de gemeenten gehouden adressenregistraties en de gebouwenregistraties zijn opgenomen.

- **BRT:** art. 7i, lid 1: Het bestuur van de Dienst stelt regels voor de inrichting en het houden van een registratie.

- **BRK:** art. 7i, lid 1: Het bestuur van de Dienst stelt regels voor de inrichting en het houden van een registratie.

- **BRV:** art. 42, lid 6: Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels vastgesteld omtrent de inrichting en het beheer van het kentekenregister.

- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRI:** Art. 21b, lid 2: De inspecteur is belast met de uitvoering van de basisregistratie inkomen.

- **WOZ:** art. 37aa, lid 2 (nog niet in werking): De Dienst houdt en beheert de landelijke voorziening WOZ waarin de gegevens uit de door de gemeenten gehouden basisregistratie WOZ zijn opgenomen.

Art. 38: Het college draagt zorg voor het verzamelen, opslaan en verstrekken van de gegevens betreffende de in de gemeente gelegen onroerende zaken en betreffende de waarde ervan, een en ander voor zover dit voor de uitvoering van de wet noodzakelijk is.

- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

## INZAGE- EN CORRECTIERECHT

- **GBA:** art. 79, lid 1: Het college van burgemeester en wethouders deelt een ieder op diens verzoek schriftelijk binnen vier weken kosteloos mede of hem betreffende persoonsgegevens in de basisadministratie worden verwerkt. Indien zodanige gegevens worden verwerkt, wordt de

verzoeker met betrekking tot de gemeentelijke basisadministratie de in artikel 78, derde lid, bedoelde schriftelijke mededeling gedaan. Artikel 78, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Art. 79, lid 2: Het college van burgemeester en wethouders verleent een ieder op diens verzoek binnen vier weken kosteloos inzage in hem betreffende gegevens in de basisadministratie. Artikel 79, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Art. 79, lid 3: Het college van burgemeester en wethouders verstrekt een ieder op diens verzoek binnen vier weken een, desverlangd gewaarmerkt, afschrift in begrijpelijke vorm van de hem betreffende persoonsgegevens die in de basisadministratie worden verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens voor zover die niet van de verzoeker zelf afkomstig zijn. Artikel 78, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Art. 82, lid 1: Het college van burgemeester en wethouders voldoet binnen vier weken kosteloos aan het verzoek van betrokkene hem betreffende gegevens in de basisadministratie te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen.

Art. 101: De verstrekking aan de betrokkene van hem betreffende gegevens geschiedt ingevolge artikel 79.

Art. 103: Het college van burgemeester en wethouders deelt aan de betrokkene op diens verzoek schriftelijk binnen vier weken mede of hem betreffende gegevens in het jaar voorafgaande aan het verzoek uit de basisadministratie zijn verstrekt aan een afnemer of een derde.

- **RNI:** n.v.t.

- **NHR:** art. 22, lid 1: Een kamer verstrekt op elektronisch verzoek, indien gewenst in elektronische vorm, een afschrift van of uittreksel uit de gegevens en bescheiden, bedoeld in artikel 21.

- **BAG:** art. 32, lid 1, onder a: Op verzoek verlenen burgemeester en wethouders eenieder inzage in het adressenregister, het gebouwenregister, de adressenregistratie en de gebouwenregistratie, alsmede verstrekken zij aan eenieder de in de adressenregistratie respectievelijk de gebouwenregistratie opgenomen gegevens;

Art. 32, lid 1, onder b: Op verzoek verleent de Dienst eenieder inzage in de landelijke voorziening en verstrekt de Dienst aan eenieder de daarin opgenomen gegevens.

- **BRT:** art. 102a: Desgevraagd verstrekt de Dienst inlichtingen over de geografische gegevens, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel f, en verleent de Dienst inzage van de daaraan ten grondslag liggende bescheiden.

- **BRK:** art. 100, lid 1: Desgevraagd verleent de Dienst inzage van de basisregistratie kadaster en de bescheiden, bedoeld in artikel 50, en geeft hij voor eensluidend gewaarmerkte afschriften of uittreksels daarvan af of zendt die toe.

- **BRV:** (*Niet vindbaar*)
- **BLAU:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRI:** (*Niet vindbaar*)
- **WOZ:** art. 40, lid 1: Op verzoek kan het waardegegeven van een bepaalde onroerende zaak door de in artikel 1, tweede lid, bedoelde gemeenteambtenaar worden verstrekt aan een ieder die kan aantonen uit hoofde van de belastingheffing te zijnen aanzien een gerechtvaardigd belang te hebben bij de verkrijging daarvan.
- **BGT:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)
- **BRO:** (Wetsvoorstel in voorbereiding)

# BIJLAGE 6: SPSS

Statistics

		Functie	Rol	Functionerenstelsel	Belangrijkeknelpunt	HarmonisatieBegrippen	Stelselvoorzieningen	Financiering	KoppelingDataBestanden	Kwaliteit
N	Valid	85	86	85	86	77	86	83	86	84
	Missing	1	0	1	0	9	0	3	0	2
Mean		2.02	2.19	2.25	5.47	1.61	1.42	1.30	1.45	1.57
Median		2.00	3.00	2.00	4.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Mode		3	3	2	4	1	1	1	1	1
Std. Deviation		.859	.939	.575	2.781	.746	.677	.581	.746	.749
Variance		.738	.883	.331	7.734	.557	.458	.337	.557	.561
Skewness		-.046	-.384	-.057	.834	.761	1.352	1.228	1.294	.895
Std. Error of Skewness		.261	.260	.261	.260	.274	.260	.264	.260	.263
Kurtosis		-1.652	-1.780	-.383	-.034	-.774	.512	.555	.072	-.639
Std. Error of Kurtosis		.517	.514	.517	.514	.541	.514	.523	.514	.520
Percentiles	25	1.00	1.00	2.00	4.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	50	2.00	3.00	2.00	4.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	75	3.00	3.00	3.00	7.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00

Statistics

		Burgers	Beveiliging	Standaardisatie	Gebruikersinvloed	Noodzaakkaderwet
N	Valid	84	83	86	85	86
	Missing	2	3	0	1	0
Mean		1.42	1.49	1.48	1.75	1.27
Median		1.00	1.00	1.00	2.00	1.00
Mode		1	1	1	1	1
Std. Deviation		.698	.722	.608	.785	.495
Variance		.487	.521	.370	.617	.245
Skewness		-.395	-.117	-.093	.470	1.640
Std. Error of Skewness		.263	.264	.260	.261	.260
Kurtosis		.513	-.168	-.174	-1.222	1.891
Std. Error of Kurtosis		.520	.523	.514	.517	.514
Percentiles	25	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	50	1.00	1.00	1.00	2.00	1.00
	75	2.00	2.00	2.00	2.00	1.25

## Test of Homogeneity of Variances

	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
Noodzaakkaderwet	.510	2	83	.602
Functionerenstelsel	.365	2	82	.695
HarmonisatieBegrippen	.265	2	74	.768
Stelselvoorzieningen	9.310	2	83	.000
Financiering	.382	2	80	.684
KoppelingDataBestanden	3.556	2	83	.033
Kwaliteit	.604	2	81	.549
Burgers	2.544	2	81	.085
Beveiliging	5.161	2	80	.008
Standaardisatie	.593	2	83	.555
Gebruikersinvloed	.956	2	82	.389

## ANOVA

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Noodzaakkaderwet	Between Groups	.150	2	.075	.301	.741
	Within Groups	20.699	83	.249		
	Total	20.849	85			
Functionerenstelsel	Between Groups	.668	2	.334	1.009	.369
	Within Groups	27.144	82	.331		
	Total	27.812	84			
HarmonisatieBegrippen	Between Groups	1.208	2	.604	1.087	.343
	Within Groups	41.104	74	.555		
	Total	42.312	76			
Stelselvoorzieningen	Between Groups	2.847	2	1.423	3.274	.043
	Within Groups	36.083	83	.435		
	Total	38.930	85			
Financiering	Between Groups	.218	2	.109	.318	.729
	Within Groups	27.445	80	.343		
	Total	27.663	82			
KoppelingDataBestanden	Between Groups	1.350	2	.675	1.219	.301
	Within Groups	45.964	83	.554		
	Total	47.314	85			
Kwaliteit	Between Groups	.240	2	.120	.210	.811
	Within Groups	46.332	81	.572		
	Total	46.571	83			
Burgers	Between Groups	.955	2	.477	.980	.380
	Within Groups	39.462	81	.487		
	Total	40.417	83			
Beveiliging	Between Groups	1.355	2	.677	1.309	.276
	Within Groups	41.392	80	.517		
	Total	42.747	82			
Standaardisatie	Between Groups	3.711	2	1.855	5.551	.005
	Within Groups	27.743	83	.334		
	Total	31.453	85			
Gebruikersinvloed	Between Groups	.648	2	.324	.519	.597
	Within Groups	51.164	82	.624		
	Total	51.812	84			



Descriptives

		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
						Lower Bound	Upper Bound		
Noodzaakkaderwet	Eigenaar	31	1.23	.497	.089	1.04	1.41	1	3
	Gebruiker	8	1.38	.518	.183	.94	1.81	1	2
	Staf/advies	47	1.28	.498	.073	1.13	1.42	1	3
	Total	86	1.27	.495	.053	1.16	1.37	1	3
Functionerenstelel	Eigenaar	31	2.32	.475	.085	2.15	2.50	2	3
	Gebruiker	8	2.00	.756	.267	1.37	2.63	1	3
	Staf/advies	46	2.24	.603	.089	2.06	2.42	1	3
	Total	85	2.25	.575	.062	2.12	2.37	1	3
HarmonisatieBegrippen	Eigenaar	26	1.46	.706	.138	1.18	1.75	1	3
	Gebruiker	8	1.88	.835	.295	1.18	2.57	1	3
	Staf/advies	43	1.65	.752	.115	1.42	1.88	1	3
	Total	77	1.61	.746	.085	1.44	1.78	1	3
Stelselvoorzieningen	Eigenaar	31	1.19	.477	.086	1.02	1.37	1	3
	Gebruiker	8	1.75	.886	.313	1.01	2.49	1	3
	Staf/advies	47	1.51	.718	.105	1.30	1.72	1	3
	Total	86	1.42	.677	.073	1.27	1.56	1	3
Financiering	Eigenaar	31	1.32	.599	.108	1.10	1.54	1	3
	Gebruiker	8	1.38	.518	.183	.94	1.81	1	2
	Staf/advies	44	1.43	.587	.088	1.25	1.61	1	3
	Total	83	1.39	.581	.064	1.26	1.51	1	3
KoppelingDataBestanden	Eigenaar	31	1.29	.643	.115	1.05	1.53	1	3
	Gebruiker	8	1.63	.916	.324	.86	2.39	1	3
	Staf/advies	47	1.53	.776	.113	1.30	1.76	1	3
	Total	86	1.45	.746	.080	1.29	1.61	1	3
Kwaliteit	Eigenaar	30	1.50	.731	.133	1.23	1.77	1	3
	Gebruiker	8	1.63	.916	.324	.86	2.39	1	3
	Staf/advies	46	1.61	.745	.110	1.39	1.83	1	3
	Total	84	1.57	.749	.082	1.41	1.73	1	3
Burgers	Eigenaar	31	1.29	.643	.115	1.05	1.53	1	3
	Gebruiker	8	1.63	.916	.324	.86	2.39	1	3
	Staf/advies	45	1.47	.694	.103	1.26	1.68	1	3
	Total	84	1.42	.698	.076	1.27	1.57	1	3
Beveiliging	Eigenaar	31	1.65	.839	.151	1.34	1.95	1	3
	Gebruiker	8	1.25	.463	.164	.86	1.64	1	2
	Staf/advies	44	1.43	.661	.100	1.23	1.63	1	3
	Total	83	1.49	.722	.079	1.34	1.65	1	3
Standaardisatie	Eigenaar	31	1.42	.620	.111	1.19	1.65	1	3
	Gebruiker	8	2.13	.641	.227	1.59	2.66	1	3
	Staf/advies	47	1.40	.538	.078	1.25	1.56	1	3
	Total	86	1.48	.608	.066	1.35	1.61	1	3
Gebruikersinvloed	Eigenaar	31	1.65	.709	.127	1.38	1.91	1	3
	Gebruiker	7	1.71	.951	.360	.83	2.59	1	3
	Staf/advies	47	1.83	.816	.119	1.59	2.07	1	3
	Total	85	1.75	.785	.085	1.58	1.92	1	3