

Rapport

Uitbreiding van gegevens in het Stelsel van basisregistraties?

Een strategisch advies vanuit het
perspectief van
inkomensafhankelijke regelingen

Uitbreiding van gegevens in het Stelsel van basisregistraties?

**Een strategisch advies vanuit het perspectief van
inkomensafhankelijke regelingen**

Eindrapport

project 3242
versie 1.0
datum 18 juni 2013

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Doel en opdracht	5
Resultaten	6
Strategisch advies	8
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Opdracht en opdrachtafbakening	12
1.3 Werkwijze	13
1.4 Indeling rapport	14
2. Afwegingskader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 De basis van het afwegingskader	15
2.3 Introductie op het afwegingskader	17
2.4 Het afwegingskader	19
2.5 Gebruik van het afwegingskader	23
3. Behoeftebepaling en selectie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Van groslijst naar shortlist	24
3.3 Shortlist en selectie cases	28
4. Casebeschrijvingen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Persoonsrelaties	29
4.3 Bereikbaarheidsgegevens	33
4.4 Spoorloze debiteuren	36
4.5 Ouderlijk gezag	38
4.6 Case-advies in breder perspectief	41
5. Conclusies en aanbevelingen	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Beantwoording onderzoeksvragen	45

5.3	Breder perspectief op uitbreiding en doorontwikkeling van het Stelsel	47
	Bijlage I: samenstelling begeleidingscommissie	49
	Bijlage II: geïnterviewde personen	50
	Bijlage III: bestudeerde documentatie	51
	Bijlage IV: overzichten behoeftebepaling	52
	Overzicht: van groslijst naar longlist	52
	Overzicht: van longlist naar shortlist	56
	Beschrijving van niet-gekozen cases uit de shortlist	60
	Vermogen	60
	Gedetineerden	61
	Rekeningnummer	62
	Personen in het buitenland	62

Managementsamenvatting

Doel en opdracht

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft PBLQ HEC gevraagd een strategisch perspectief op de uitbreiding van gegevens binnen het Stelsel van Basisregistraties te ontwikkelen. Directe aanleiding voor deze vraag is project 12 van Compacte Rijksdienst (CRD), waarin de vraag centraal staat of extra gegevens eenmalig kunnen worden ingewonnen bij burgers om gezamenlijk te gebruiken bij de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen door de overheid.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste hebben we een inventarisatie gemaakt van 'nieuwe' gegevens die in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik (waarbij we de gegevens van werkgroep 8 CRD 12 meenemen). Ten tweede hebben we een afwegingskader ontwikkeld dat helpt te beoordelen of, voor een bepaald gegeven, opname in het Stelsel de meest geëigende weg is. Daarmee ontstaat een strategisch perspectief op de behoefte en wenselijkheid van het opnemen van aanvullende gegevens binnen het Stelsel van Basisregistraties.

Het ministerie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de (huidige en te voorziene) behoefte aan gezamenlijk gebruik van gegevens?
2. Welke gegevens en informatie is reeds beschikbaar binnen het Stelsel van Basisregistraties en andere vormen van (gezamenlijke) registraties?
3. Is er behoefte aan uitbreiding van het Stelsel van Basisregistraties? Hoe verhoudt de behoefte onder 1) zich tot reeds beschikbare gegevens onder 2)?
4. In hoeverre kan *binnen* het Stelsel van Basisregistraties in deze behoefte onder 3) worden voorzien, gegeven de geldende afspraken rond het Stelsel van Basisregistraties?
5. In hoeverre kan er met het oog op de toekomst ook *buiten* het Stelsel van Basisregistraties en de daarbij geldende afspraken in deze behoefte onder 3) worden voorzien?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we drie hoofdactiviteiten die elk tot een deelproduct hebben geleid:

- Het opstellen van een *afwegingskader* om hergebruikmogelijkheden voor gegevens op te sporen en te beoordelen;
- Het uitvoeren van een *behoeftebepaling* en inventarisatie van gegevens(clusters) die op basis van het afwegingskader in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik en ontsluiting;
- Het opstellen van een *advies* ten aanzien van vier cases over ontsluiting van gegevens voor gezamenlijk gebruik binnen of buiten het Stelsel van Basisregistraties.

Resultaten

Het afwegingskader

Uitgangspunt van het Stelsel van Basisregistraties is “eenmalig inwinnen van gegevens bij burgers en bedrijven, en meervoudig gebruik binnen de overheid”. Daarmee worden niet alleen de administratieve lasten beperkt, maar kunnen overheidsorganisaties ook een verbetering van hun primaire processen realiseren. Het ontwikkelde afwegingskader redeneert vanuit de processen van overheidsorganisaties. Deze processen leiden tot informatiebehoeften en bepalen de eisen die aan de inhoud en de kwaliteit van de gegevens gesteld moeten worden.

Het afwegingskader gaat in op een drietal aspecten van gezamenlijke gebruik van gegevens:

- **Het niveau of de schaal** waarop gegevens het beste kunnen worden ontsloten. Alleen wanneer de gegevensbehoefte van meerdere organisaties voldoende overlapt, is het zinvol een organisatie-overstijgende registratie te overwegen. Een basisregistratie is een bijzondere vorm van zo’n registratie, en wordt meestal intersectoraal ingezet.
- **Het beheerregime**: de condities en randvoorwaarden waaronder het gezamenlijk gebruik van gegevens wordt vormgegeven. Dat kan het regime zijn van een basisregistratie die voldoet aan strenge eisen, maar andere (lichtere) vormen zijn ook mogelijk.
- **De meerwaarde van gezamenlijk gebruik**: de informatiekundig beste oplossing is niet altijd ook de optimale oplossing in termen van kosten en baten. Het afwegingskader bevat een aparte stap om ook deze afwegingen expliciet te kunnen maken.

Inventarisatie en selectie cases

Bij de brede inventarisatie en selectie van gegevens die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik door de vier in het onderzoek participerende organisaties uit CRD 12 (SVB, Belastingdienst Toeslagen, UWV en DUO), hebben wij een aantal tussenstappen gezet, die tot verschillende overzichten van gegevens leiden:

1. Een **groslijst** met 50 suggesties van gegevens die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik via het Stelsel van Basisregistraties. Deze groslijst is tot stand gekomen door alle suggesties van betrokken partijen met een aantal door de onderzoekers geraadpleegde bronnen te combineren. Na een eerste beoordeling viel de helft van de suggesties af, omdat veelal volstaan kan worden met reeds beschikbare gegevens of omdat er al een initiatief is gestart om deze gegevens voor gezamenlijk gebruik te ontsluiten.
2. De resterende **longlist** met 25 gegevens die in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik is informatiekundig beoordeeld met behulp van het afwegingskader. Er moet sprake zijn van een welbepaalde behoefte aan gegevens die in meerdere processen en door meerdere organisaties gebruikt worden. Acht gegevens(clusters) doorstonden de toets.
3. Een **shortlist** met acht gegevens(clusters):
 - Het cluster persoonsrelaties
 - Bereikbaarheidsgegevens
 - Spoorloze debiteuren
 - Ouderlijk gezag

- Het cluster vermogensgegevens
- Gedetineerden
- Rekeningnummer
- Personen in het buitenland

De eerste vier gegevens, de cases, zijn in dit onderzoek nader geanalyseerd en voorzien van een advies ten aanzien van gezamenlijk gebruik.

Advies over uitbreiding gegevens

We hebben de vier cases met twee verschillende perspectieven geanalyseerd. Allereerst hebben we het afwegingskader toegepast op een manier die zoveel mogelijk aansluit bij de opdracht van CRD 12. We hebben daarbij alleen gekeken naar de vier organisaties die binnen scope vallen, en de gegevensbehoeften die op dit moment voorzien en gearticuleerd kunnen worden. Naast dit 'enge' perspectief hebben we de cases ook, grofmaziger, geanalyseerd waarbij we de beperkingen in aantallen organisaties en tijdshorizon hebben verzacht. We beantwoorden de onderzoeksvragen zowel vanuit de 'enge' als de 'brede' analyse.

De eerste analyse leidt bij alle cases tot de constatering dat er weinig directe winst te boeken valt wanneer de vier organisaties extra gegevens gaan registreren en uitwisselen. Wanneer we de scope verbreden, geldt voor alle vier de onderzochte cases dat er binnen, maar meestal buiten het Stelsel van Basisregistraties, belangrijke mogelijkheden lijken te zijn voor nieuwe vormen van gezamenlijk gebruik van gegevens. Wij geven hieronder per case een advies.

Persoonsrelaties hebben betrekking op ouder-kindrelaties en partnerrelaties. Passen we het afwegingskader toe, dan leidt dat tot de conclusie dat er geen reden is om binnen of buiten het Stelsel nieuwe vormen van gezamenlijk gebruik van gegevens te organiseren. De SVB kent kinderbijslag aan ouders toe en kan met deze gegevens in de behoefte van andere organisaties aan informatie over "verzorgende ouders" voorzien. De Belastingdienst stelt in het kader van de "Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen" in voorkomende gevallen een partnerrelatie vast. Een aantal van deze onderliggende gegevens zijn al basisgegevens en voor wat betreft de gegevens 'samenlevingscontract bij notaris' en 'samen een pensioenregeling' geldt dat alleen de Belastingdienst deze gebruikt.

Bekijken we persoonsrelaties vanuit een bredere scope, dan is het advies om tot een basisgegeven 'verzorgende ouder' te komen. Ook andere organisaties zullen hier waarschijnlijk behoefte aan hebben. Hetzelfde geldt voor het AWIR-partnerschap. Hierbij dient er wel aandacht te zijn voor de kwaliteit van de informatie. Als tussenstap bevelen we daarom aan een begin te maken met een gezamenlijke registratie van partnergegevens.

Bij **bereikbaarheidsgegevens** maken we een onderscheid in verschillende gegevens. Bij het e-mailadres is ons advies om na te gaan of met de bestaande overheidsportalen voorzien kan worden in de informatiebehoefte van de uitvoeringsorganisaties. Voor het telefoonnummer bevelen we aan om de business case voor een gezamenlijke registratie onder een licht samenwerkingsregime op te stellen. Bij het correspondentieadres past de huidige werkwijze om deze per proces te registreren het beste.

Breder bezien constateren we dat de wensen van burgers niet per definitie aansluiten bij de insteek om overheidsprocessen zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Burgers willen keuzevrijheid houden welke gegevens ze registreren en met wie ze die delen. Een stelseloplossing lijkt daarom niet verstandig. Een vrijwillig systeem sluit beter aan bij de behoeften van burgers, kan de kwaliteit ten goede komen en strategisch gedrag van burgers voorkomen.

Bij **spoorloze debiteuren** is nog onvoldoende duidelijk wat de informatiebehoefte zal zijn wanneer nauwer samengewerkt gaat worden bij de inning van deze schulden. In de bestaande situatie zal een gezamenlijke registratie gericht op spoorloze debiteuren om meerdere redenen weinig kunnen toevoegen om de inningsproblemen op te lossen. We adviseren daarom nu geen stappen te zetten in de richting van een gezamenlijke registratie specifiek gericht op spoorloze debiteuren.

Met het oog op de toekomst adviseren we het element vermogen, los van de specifieke context van spoorloze debiteuren en de scope van dit onderzoek, nader te onderzoeken met behulp van het afwegingskader. Steeds meer beleid in de sfeer van toekenningen wordt immers vermogensafhankelijk en gezamenlijk gebruik van gegevens kan dan voordelen opleveren.

Voor **ouderlijk gezag** is het advies, afgeleid uit toepassing van het afwegingskader, dat de gegevenselementen van ouderlijk gezag afvallen als kandidaten voor opname in een organisatie-overstijgende registratie. De Belastingdienst is de enige van de vier organisaties in dit onderzoek die een reële behoefte heeft aan deze gegevens, waarmee niet voldaan wordt aan het criterium dat meerdere organisaties dezelfde behoefte hebben.

Als we de scope echter verbreden tot de publieke sector als geheel, zijn er wel aanwijzingen dat het gegeven in meer processen wordt gebruikt. De registratie van ouderlijk gezag zou dan natuurlijkerwijs moeten plaatsvinden in de GBA. Wij adviseren nader onderzoek uit te voeren naar de precieze informatiebehoeften binnen de publieke sector, zodat de baten van registratie beter kunnen worden ingeschat en vervolgens kunnen worden afgewogen tegen de inspanningen.

Strategisch advies

Bescheiden mogelijkheden voor uitbreiding

Dit onderzoek gaat over de vraag of het zinvol is nieuwe gezamenlijk te gebruiken gegevens toe te voegen aan het Stelsel van Basisregistraties. In het onderzoek is gebleken dat bij nadere beschouwing een deel van de suggesties voor gezamenlijk gebruik niet in aanmerking komen om in het Stelsel opgenomen te worden, omdat naar verwachting in de informatievraag voorzien kan worden op basis van reeds beschikbare gegevens in het huidige Stelsel van Basisregistraties of in ontwikkeling zijnde uitbreidingen. Daarnaast blijkt ook regelmatig dat er al een bestaande bilaterale of sectorale gegevensuitwisseling is die volstaat.

Op bescheiden schaal is er zeker ruimte voor uitbreiding van gezamenlijk gebruik van gegevens, dit onderzoek levert er enkele concrete suggesties voor. Vooral 'verzorgende ouder', 'AWIR-partner' en 'ouderlijk gezag' komen in aanmerking voor opname in het Stelsel. Ons onderzoek levert geen aanwijzingen op dat er nog zeer omvangrijke besparingen mogelijk zijn op de bestaande operationele processen van de vier betrokken uitvoeringsorganisaties, door het gezamenlijk gebruik van gegevens uit te breiden. Wanneer uitbreiding wenselijk is, hoeft dat lang niet altijd binnen het zware, met tal van waarborgen en verplichtingen omklede, regime van een basisregistratie te gebeuren. Lichtere vormen van samenwerking volstaan in veel gevallen.

Voor de strategische doorontwikkeling van een toekomstvast Stelsel van Basisregistraties dat een toenemend rendement voor de Nederlandse overheid en maatschappij oplevert zijn naast uitbreiding ook andere ontwikkelingslijnen van belang.

Verbeter de kwaliteit van het Stelsel

Soms worden voorstellen voor uitbreiding van het Stelsel gedaan uit onvrede over de kwaliteit van de reeds opgenomen gegevens. Daarmee wordt het paard achter de wagen gespannen. Sturen op datakwaliteit en het inrichten van de bijbehorende beheerprocessen in de gebruiksketen van basisregistraties en hun afnemers verdienen ruimschoots aandacht naast uitbreiding. Vanuit een data-governance-optiek zijn er op dit punt nog de nodige witte vlekken in het Stelsel te signaleren.

Anticipeer op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen

In dit onderzoek is het afwegingskader toegepast op de bestaande situatie in vier organisaties. Het kader is ook bruikbaar bij het ontwikkelen van nieuw beleid, het inspelen op maatschappelijke en politieke trends (zoals fijnmazige inkomensafhankelijke regelingen) en het doorvoeren van grote reorganisaties zoals nu met de decentralisaties naar de gemeenten aan de orde zijn. Dan wordt een nieuwe uitvoeringspraktijk ontworpen waarvan wet- en regelgeving, werkprocessen en informatiehuishouding in onderlinge samenhang deel uitmaken. Op zulke momenten is het van belang aandacht te hebben voor de basisregistraties en reeds gezamenlijk gebruikte gegevens, om te voorkomen dat onnodig het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Goed en efficiënt gebruik van de reeds in het Stelsel aanwezige gegevens kan ertoe leiden dat bestaande processen worden herontworpen en nieuwe processen zich baseren op het Stelsel. Dit vraagt om een sterk uitvoeringsbewustzijn bij het opstellen van beleid, omdat wet- en regelgeving een grote invloed kan hebben op de informatiebehoefte.

Let naast de gegevens ook op wetgeving, processen en gegevenslogistiek

Veel informatievraagstukken zijn op te lossen door wijzigingen op andere lagen dan die van de gegevens. Denk bijvoorbeeld aan harmonisatie van begrippen (wet- en regelgeving), het wijzigen van de controlemomenten (processen), risico gestuurd handhaven (informatievoorziening) of het vergroten van de autorisaties op bestaande registraties (gegevenslogistiek). Ingrepen op de andere lagen (wetgeving, processen en gegevenslogistiek) zijn soms effectiever dan veranderingen in de informatiehuishouding.

Tot slot

Dit onderzoek is gestart met een brede inventarisatie van mogelijke onderwerpen en thema's waarvan verondersteld werd dat uitbreiding van het Stelsel van Basisregistraties met nieuwe gegevens zou leiden tot een effectiever en efficiënter gegevens gebruik. Het onderzoek heeft uitgewezen dat er bij nadere beschouwing slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk aanleiding is om het Stelsel uit te breiden. Als we de cases in toekomstgericht perspectief bekijken, komen we tot drie concrete gegevenskandidaten: verzorgende ouder, AWIR-partner en ouderlijk gezag.

Dat wijst er enerzijds op dat veel benodigde gegevens reeds in het Stelsel zitten, of op korte termijn komen. Anderzijds zal het Stelsel nooit af zijn, omdat nieuwe maatschappelijke en politieke ontwikkelingen om nieuwe gegevens zullen vragen en het perspectief op registraties kan veranderen. Daarom is het van belang voldoende aandacht te blijven hebben voor verbetering van zowel de kwaliteit en transparantie van de huidige gegevens en gegevensuitwisselingen, als de besturing van het Stelsel als geheel.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grote schaal maken overheidsorganisaties gezamenlijk gebruik van gegevens. Het WRR-rapport 'iOverheid' geeft een beeld van een vernetwerkte overheid die gekenmerkt wordt door gezamenlijk gebruik van gegevens. Het vorige en het huidige kabinet willen krachtig door op de ingeslagen weg van hergebruik van gegevens. Er valt nog winst te halen, onder het vermijden van de risico's die de WRR terecht signaleert. Daarbij is doorontwikkeling van het Stelsel van Basisregistraties op korte en lange termijn een aantrekkelijke optie. Het eenmaal inwinnen en gezamenlijk gebruiken kan gerealiseerd worden door gegevens die door meerdere organisaties worden gebruikt op te nemen in het Stelsel van Basisregistraties, maar er zijn ook alternatieven denkbaar, zoals de mogelijkheid van een 'nevenregistratie' of een 'virtuele registratie'.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft PBLQ HEC in dit kader gevraagd een strategisch perspectief op de uitbreiding van gegevens binnen het Stelsel van Basisregistraties te ontwikkelen. Directe aanleiding voor deze vraag is de opdracht die de Ministerraad aan project 12 'Compacte Rijksdienst' (CDR 12) heeft meegegeven. Binnen dit project wordt onderzocht of extra gegevens eenmalig kunnen worden gewonnen bij burgers om gezamenlijk te gebruiken binnen de overheid. Het betreft:

“gegevens ten behoeve van het onderhouden van contact met burgers, zoals e-mailadressen en telefoonnummers. Daarnaast wordt beoogd ook verder te kijken naar andere gegevens, bijvoorbeeld verblijfsdoel, verzorgende wettelijk vertegenwoordiger (gemachtigde), partner (niet zijnde partner in de GBA) en gedetineerden / voortvluchtigen”

Het voorliggende rapport geeft antwoord op de vraag van het ministerie van BZK. Het doel van de opdracht is tweeledig: enerzijds om een inventarisatie te maken van 'nieuwe' gegevens die in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik (waarbij we de gegevens van werkgroep 8 van CRD 12 meenemen¹) en anderzijds een afwegingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of opname in het Stelsel de meest geëigende weg is. Daarmee ontstaat een strategisch perspectief op de behoefte en wenselijkheid van het opnemen van aanvullende gegevens binnen het Stelsel van Basisregistraties.

¹ In werkgroep 8 van CRD 12 ("Beschikbaar stellen van meer gegevens voor hergebruik") is gekeken naar mogelijkheden om op basis van de huidige werkprocessen van de Belastingdienst, SVB, UWV en DUO meer informatie gezamenlijk in te winnen en uit te wisselen. Het voorliggende onderzoek richt zich deels op andere gegevenselementen en kiest een fundamentele informatiekundig perspectief, waarbij het Stelsel centraal staat.

1.2 Opdracht en opdrachtafbakening

Opdrachtformulering

Om het doel van de opdracht te bereiken zijn vijf vragen gedefinieerd:

1. Wat is de (huidige en te voorziene) behoefte aan gezamenlijk gebruik van gegevens?
2. Welke gegevens en informatie is reeds beschikbaar binnen het Stelsel van Basisregistraties en andere vormen van (gezamenlijke) registraties?
3. Is er behoefte aan uitbreiding van het Stelsel van Basisregistraties? Hoe verhoudt de behoefte onder 1) zich tot reeds beschikbare gegevens onder 2)?
4. In hoeverre kan *binnen* het Stelsel van Basisregistraties in de behoefte onder 3) worden voorzien, gegeven de geldende afspraken rond het Stelsel van Basisregistraties?
5. In hoeverre kan er met het oog op de toekomst ook *buiten* het Stelsel van Basisregistraties en de daarbij geldende afspraken in de behoefte onder 3) worden voorzien?

Het genoemde afwegingskader om hergebruikmogelijkheden voor gegevens op te sporen en te beoordelen ligt aan al deze vragen ten grondslag. Het afwegingskader is tevens een van de resultaten van dit onderzoek.

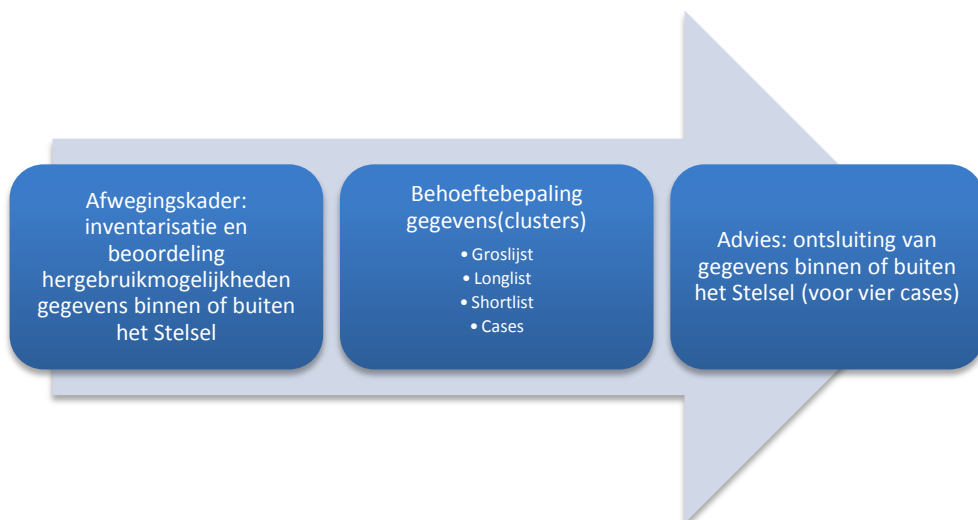
Afbakening opdracht

De opdracht gaat uit van de behoefte aan gezamenlijk te gebruiken gegevens die voortkomt uit de processen van de participanten in CRD 12: Belastingdienst Toeslagen, UWV, SVB en DUO. Deze beperking van de scope heeft consequenties voor het onderzoek. Bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten en het advies dat wij in hoofdstuk vier geven, houden wij hier rekening mee.

Resultaten: wat leveren de opdracht en deze rapportage op?

- Een afwegingskader om hergebruikmogelijkheden voor gegevens op te sporen en te beoordelen;
- Een behoeftebepaling en inventarisatie van gegevens(clusters) die in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik en ontsluiting;
- Een advies voor de ontsluiting van gegevens binnen of buiten het Stelsel van Basisregistraties (voor vier gegevensclusters).

1.3 Werkwijze



Figuur 1: visuele weergave onderzoeksopzet

In de eerste fase hebben wij een conceptueel afwegingskader opgesteld. Dit hebben we in een interne ontwerpessie van het projectteam op basis van het model 'Informatiekwaliteit op het juiste niveau'² ontwikkeld. Gedurende de opdracht is deze telkens verder aangescherpt. Vervolgens zijn wij aan de slag gegaan met de eerste drie onderzoeksvragen, die betrekking hebben op het bepalen van de behoefte naar gezamenlijk gebruik van gegevens. Hiervoor hebben wij een korte documentstudie gedaan en voerden wij gesprekken met de uitvoeringsorganisaties (zie bijlagen II en III voor een overzicht van de bestudeerde documenten en onze gesprekspartners). Dit resulteerde in een groslijst van gegevens. Het gaat om een ruwe lijst van gegevens die zich mogelijk lenen voor (her)gebruik door Belastingdienst Toeslagen, DUO, SVB of UWV. Van een aantal van deze gegevens hebben wij geconstateerd dat zij zich niet lenen voor nadere uitwerking binnen dit onderzoek. Gegevens die veel verwantschap met elkaar vertonen, hebben wij omwille van het overzicht geclusterd. Op die manier zijn wij tot een longlist van gegevens gekomen. Deze longlist van gegevens(clusters) hebben wij onderworpen aan enkele vragen uit het afwegingskader. Zodoende zijn wij tot een shortlist van gegevens gekomen. In een bijeenkomst met de begeleidingscommissie hebben wij op basis van de criteria 'toegevoegde waarde' en 'haalbaarheid' gekeken welke gegevens zich lenen voor een advies over de ontsluiting van het gegeven binnen of buiten het huidige Stelsel. De verschillende onderzoeksstappen zijn in bijeenkomsten met de begeleidingscommissie toegelicht en besproken. In bijlage I ziet u hoe deze begeleidingscommissie is samengesteld.

² Monasso, T., Kronenburg, T. & Mies, K. (2011). *Informatiekwaliteit op het juiste niveau!* Den Haag: PBLQ Zenc.

1.4 Indeling rapport

Dit rapport is in lijn met de onderzoeksopzet opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt het afwegingskader beschreven. In hoofdstuk drie presenteren wij de resultaten van de behoeftebepaling. Voor een viertal cases geven wij vervolgens in hoofdstuk 4 een advies over opname binnen of buiten het Stelsel. In hoofdstuk vijf geven we in het kort antwoord op de verschillende onderzoeksvragen en geven we aan hoe het afwegingskader bij (de beoordeling van) toekomstige gegevensbehoeften gebruikt kan worden.

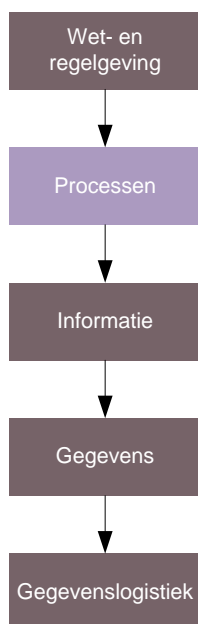
2. Afwegingskader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werken we het afwegingskader uit dat we in het onderzoek gebruiken om hergebruikmogelijkheden voor gegevens op te sporen en te beoordelen. We bespreken als eerste onze visie op informatievoorziening, die de basis vormt van het afwegingskader. Hierna geven we een korte introductie op het afwegingskader, presenteren en beschrijven we het afwegingskader en tenslotte gaan we in op het gebruik van het afwegingskader.

2.2 De basis van het afwegingskader

De basis van het afwegingskader ligt in onze visie op informatievoorziening in relatie tot uitvoeringsprocessen. In de figuur is te zien hoe deze uitvoering door wet- en regelgeving gestuurd wordt en hoe de uitvoering georganiseerd wordt door informatie, gegevens en gegevenslogistiek. We lichten de verschillende onderdelen hieronder toe.



Figuur 2: informatievoorziening in relatie tot uitvoeringsprocessen

Wet- en regelgeving

De basis van ons model vormen overheidsorganisaties die een wettelijke taak uitvoeren en daarvoor een organisatie, werkprocessen en hun eigen informatiehuishouding inrichten. Dit geheel noemen we een uitvoeringspraktijk die de context vormt waarbinnen gegevens hun betekenis krijgen. Starten bij het niveau van een enkelvoudige uitvoeringspraktijk om één wet uit te voeren is belangrijk om tenminste twee redenen. Ten eerste wordt er tegenwoordig, bijvoorbeeld door de WRR, sterk de nadruk op gelegd dat gegevens hun betekenis krijgen in een bepaalde context. Bij gezamenlijk gebruik moet daar expliciet rekening mee gehouden worden. Door te starten bij de uitvoering van een wet in een uitvoeringspraktijk is de context vanaf het begin integraal onderdeel van de aanpak. Ten tweede vraagt gezamenlijk gebruik een constante afweging tussen de overeenkomsten (wat is al hetzelfde of kan worden gestandaardiseerd) en de specifieke kenmerken en eisen van de uitvoeringspraktijk.

Processen

Als het om gezamenlijk gebruik gaat, redeneren we vanuit de werkprocessen van de organisaties. De wetgeving definieert de randvoorwaarden waarbinnen het proces moet worden uitgevoerd en vormt de vertaling van de maatschappelijke behoeften waar het proces in moet voorzien.

Informatie

Uit de processen vloeien informatiebehoeften voort. Er is informatie nodig om de processen effectief en efficiënt uit te voeren. Informatiebehoeften zijn wat algemener en abstracter dan gegevens. Om een inkomensafhankelijke regeling uit te kunnen voeren, is bijvoorbeeld informatie over het inkomen van een huishouden nodig. Zowel in het begrip 'huishouden' als in het begrip 'inkomen' worden meerdere achterliggende gegevens samengevat. Op het niveau van informatie gaat het erom vast te stellen welke informatie in het proces nodig is, over wie en met welke kwaliteit.

Gegevens

Gegevens zijn eenduidige, strak gedefinieerde brokjes informatie waarmee de informatiebehoefte wordt ingevuld. Bij een huishouden gaat het bijvoorbeeld om één of meer personen die een relatie hebben. Voor inkomensafhankelijke regelingen dient het om een economisch getinte relatie te gaan. Of zo'n relatie bestaat wordt afgeleid uit meerdere gegevens die als indicator dienen: wanneer twee personen op hetzelfde adres wonen en gehuwd zijn, wordt aangenomen dat ze ook in economische zin bij elkaar horen.

De eisen van het proces kleuren de informatiebehoeften in en bepalen de eisen die aan de inhoud en de kwaliteit van de gegevens gesteld moeten worden. Dat twee personen gezamenlijk eigenaar zijn van een woning kan voor het ene proces wel een aanwijzing zijn dat er een economisch getinte relatie is, maar voor een ander proces hoeft dan niet zo te zijn. Voor het ene proces is het acceptabel dat gegevens die een burger verstrekt steekproefsgewijs worden gecontroleerd, voor een ander proces kan uit de rechtmatigheidseisen voortvloeien dat er altijd een bewijsstuk in de administratie moet worden opgenomen dat door een ambtenaar is beoordeeld.

Gezamenlijk gebruik richt zich op het niveau van gegevens. De wijze waarop gegevens in het proces worden gebruikt om te voldoen aan informatiebehoeften is eigen aan het proces en uniek, te bepalen door de uitvoerder van het proces.

Gegevenslogistiek

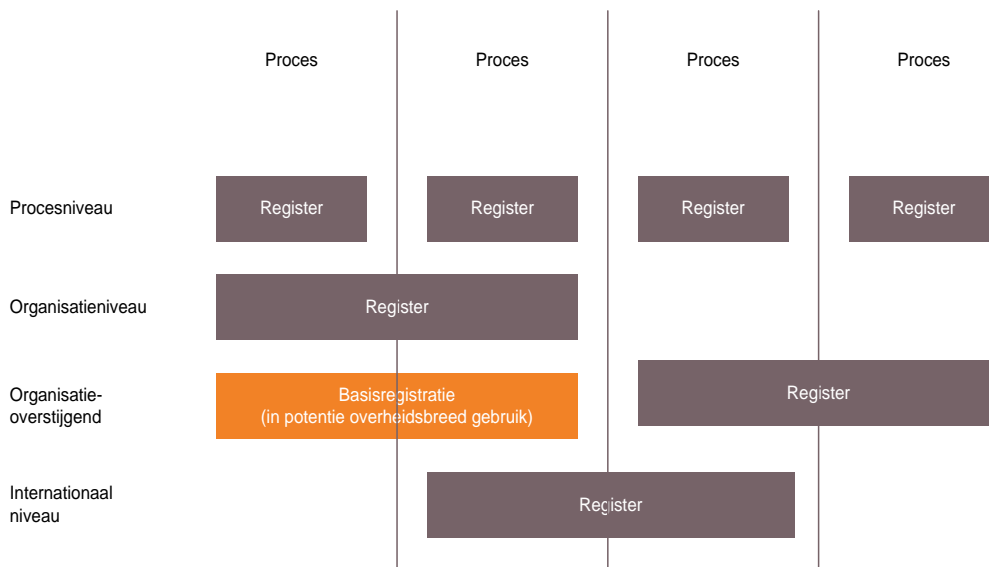
Om gegevens gezamenlijk te kunnen gebruiken dienen ze tussen organisaties uitgewisseld en getransporteerd te worden: ook de gegevenslogistiek moet geregeld zijn. Op dit punt zien we in de praktijk van de Nederlandse overheid veel variatie. Binnen het Stelsel van Basisregistraties heeft iedere basisregistratie zijn eigen distributiemechanismen en wordt op Stelselniveau gewerkt aan een aantal gezamenlijke elementen (Digilevering en Digikoppeling met name). Voor de communicatie tussen basisregistraties en afnemers over mogelijk onjuiste basisgegevens wordt Digimelding ontwikkeld. Daarnaast bestaan intersectorale oplossingen (bijvoorbeeld RINIS), sectorale oplossingen (bijvoorbeeld BKWI, onderdeel van UWV, in de sociale zekerheid, en Surf voor het onderwijs) en bilaterale oplossingen. Hiervan komen er in de inventarisatie in dit onderzoek een flink aantal voor.

2.3 Introductie op het afwegingskader

Het afwegingskader gaat in op een drietal aspecten van gezamenlijke gebruik van gegevens: het niveau waarop gegevens het beste kunnen worden ontsloten, het regime waarbinnen gegevens het beste ontsloten kunnen worden en de meerwaarde van gezamenlijk gebruik.

Gezamenlijk gebruik op het juiste niveau

Niveau wordt ingevuld als de schaal waarop de gegevens worden gebruikt. We onderscheiden het procesniveau, organisatieniveau, organisatie-overstijgend niveau en internationaal niveau. In onderstaand figuur is dit weergegeven.



Figuur 3: niveaus van (gezamenlijk) gegevensgebruik.

Gezamenlijk gebruik van gegevens (dus organisatie-overstijgend niveau) is alleen zinvol wanneer er in de werkprocessen bij meerdere organisaties dezelfde gegevens worden gebruikt. Het internationale niveau zal in de komende jaren in toenemende mate op Europees niveau worden ingevuld, maar voorbeelden van wereldwijde standaardisatie zijn ook te noemen: het paspoortnummer in de publieke of het IBAN in de private sfeer.

Gezamenlijk gebruik onder het juiste regime

Met regime doelen we op de condities en randvoorwaarden waaronder het gezamenlijk gebruik van gegevens wordt vormgegeven. Een voorbeeld van een duidelijk en goed gedefinieerd regime vormen de basisregistraties. Het programma Stroomlijning Basisgegevens formuleerde 12 eisen die in algemene zin aan basisregistraties gesteld worden. Bij de inrichting van het huidige Stelsel van Basisregistraties hebben deze eisen als richtsnoer gediend. Alle basisregistraties zijn bij wet geregeld en kennen authentieke gegevens die verplicht gebruikt dienen te worden door afnemers. Dat heeft vergaande gevolgen voor de afnemers van de basisregistraties en voor de burgers. Het verplicht gebruik leidt ertoe dat burgers direct met de basisregistraties geconfronteerd worden. Dat geldt voor de gegevens die in de processen gebruikt worden, maar ook wanneer een burger het met het besluit van de uitvoeringsinstelling oneens is en bezwaar maakt. Voor de basisregistraties gelden aparte bijhoudingsprocedures waarin niet de afnemers signalen van burgers afhandelen dat een gegeven mogelijk onjuist is, maar waarin de houder van de basisregistratie dat na een terugmelding doet. Ook de rechtsgang is anders wanneer een burger het met een beslissing oneens is: ook daar geldt dat niet het juridisch regime van de afnemer, maar dat van de basisregistratie van toepassing is. We noemen het regime van de basisregistraties een “zwaar” regime.

Het andere uiterste is een bilaterale uitwisseling tussen twee organisaties waarbij op basis van een onderlinge afspraak gegevens worden overgedragen van de ene organisatie naar de andere zonder dat er aan de wettelijke verantwoordelijkheden van de organisaties iets verandert. Burgers hebben nog steeds met aparte organisaties te maken waar het de bijhouding van hun gegevens en het uitoefenen van hun rechten betreft. We noemen dit een “licht” regime.

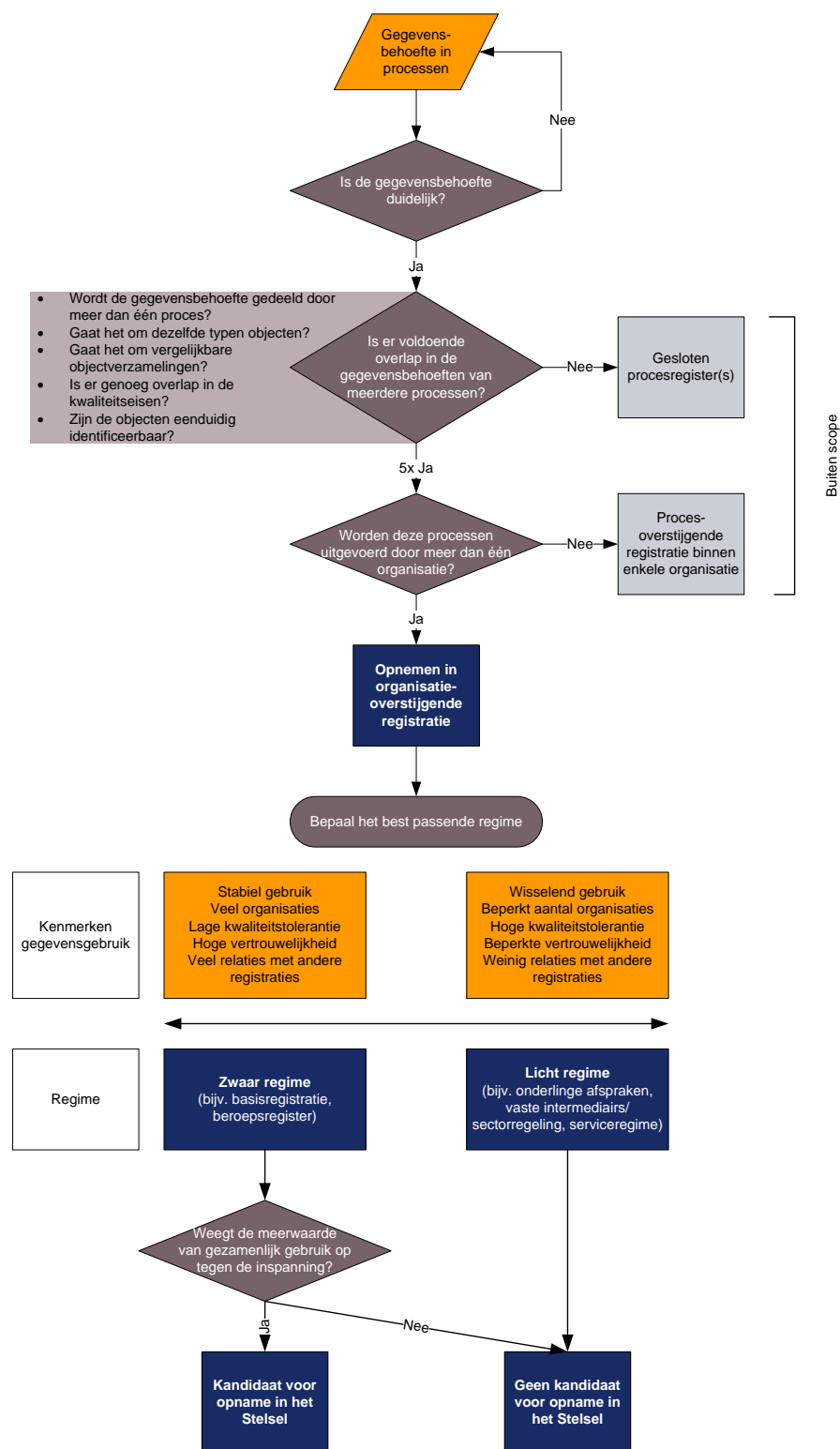
Ook andere vormen van uitwisseling kennen we uit de bestaande praktijk. In de sociale zekerheid, het onderwijs en de zorg zijn intermediaire organisaties als RINIS (intersectoraal), Inlichtingenbureau en UWV/BKWI (sociaaleconomisch), Surf en DUO (onderwijs) en CIBG (zorg) actief die gezamenlijk gebruik faciliteren.

Meerwaarde van gezamenlijk gebruik

Voor de beoordeling of gezamenlijk gebruik van gegevens meerwaarde heeft, is in het afwegingskader een informatiekundige afweging opgenomen. Deze is opgebouwd als een beslisboom met voorwaarden die duidelijk maken of gezamenlijk gebruik mogelijk en wenselijk is. Bij een besluit om gegevens gezamenlijk te gaan gebruiken spelen echter meer overwegingen dat alleen wat informatiekundig ideaal zou zijn: belang en haalbaarheid.

2.4 Het afwegingskader

In deze paragraaf presenteren wij het afwegingskader: een beslisboom die stap voor stap kan worden afgelopen om te bepalen of gezamenlijk gebruik van gegevens meerwaarde heeft en binnen welk regime gezamenlijk gebruik het beste past. Einduitkomst van de beslisboom is het antwoord op de vraag of een organisatie-overstijgende registratie voldoende meerwaarde biedt om tot realisatie te besluiten.



Figuur 4: beslisboom voor opname van gegevens binnen of buiten het Stelsel

Hieronder lichten wij de verschillende vragen uit de beslisboom toe.

Is de gegevensbehoefte duidelijk?

De beslisboom start op het niveau van wetten en processen. Het domein waarop de beslisboom wordt toegepast wordt bepaald door de processen die in de beoordeling betrokken worden. Uit de processen worden informatiebehoeften afgeleid. De praktijk heeft geleerd dat de betekenis van een gegeven gekleurd wordt door de uitvoeringspraktijk waarin het gebruikt wordt.

Om in informatiebehoeften te voorzien worden gegevens geregistreerd die iets zeggen over het abstractere informatiebegrip. In dezelfde informatiebehoefte kan op meerdere manieren, met verschillende gegevens, worden voorzien. In de casus persoonsrelaties, die later in dit rapport wordt besproken, komen we daar een voorbeeld van tegen. Bij de stap van informatie naar gegevens in de beslisboom is dat een aandachtspunt.

Is er voldoende overlap in de gegevensbehoeften van meerdere processen?

Om te komen tot het oordeel dat een organisatie-overstijgende registratie in potentie meerwaarde kan bieden, specificeert de beslisboom vijf voorwaarden waaraan voldaan moet zijn:

- De gegevensbehoefte wordt gedeeld door meerdere processen. Wanneer dat niet het geval is, heeft een organisatie-overstijgende registratie geen zin.
- Het type object moet gelijk zijn. Wanneer de ene organisatie de haarkleur van mensen registreert en de andere de haarkleur van honden, valt er weinig gezamenlijk te gebruiken
- De objectenverzameling moet voldoende overlappen. Wanneer de ene organisatie gegevens over Nederlanders registreert en de andere over Chinezen, valt er opnieuw weinig samen te werken
- Bij gezamenlijk gebruik van gegevens moet zeker zijn dat de gegevens die gezamenlijk gebruikt worden op hetzelfde object betrekking hebben: de objecten moeten uniek geïdentificeerd kunnen worden waarmee een één-op-éénrelatie ontstaat tussen het ‘werkelijke’ object en het administratieve object. Omdat de partijen in dit onderzoek aangesloten zijn op de GBA en gebruik maken van het BSN was aan dit criterium altijd voldaan;
- Er moet voldoende overlap in de kwaliteitseisen zijn. Voor het ene proces moeten continu actuele gegevens beschikbaar zijn, terwijl voor een ander proces peilmomenten gelden. De rechtmatigheidseisen die aan processen gesteld worden verschillen en ook dat kan leiden tot verschillende kwaliteitseisen.

Worden deze processen uitgevoerd door meer dan één organisatie?

Wanneer aan deze eisen is voldaan en de geanalyseerde processen worden uitgevoerd door verschillende organisaties, dan is er volgens de beslisboom aan de informatiekundige randvoorwaarden voldaan om een organisatie-overstijgende registratie in te richten en komt de vraag aan de orde onder welk regime dat het best kan gebeuren.

Bepaal het best passende regime

Om het meest passende regime te bepalen hebben we een aantal overwegingen bedacht die in de figuur zijn weergegeven. Een zwaar regime past het beste als er sprake is van stabiel gebruik; veel organisaties betrokken zijn; er een lage kwaliteitstolerantie is; er sprake is van een hoge mate van betrouwbaarheid van gegevens en er veel relaties met andere registraties zijn. Is dit niet of minder het geval, dan past een lichter regime beter.

Het Stelsel zien we als een voorbeeld van een zwaar regime. Ze zijn echter niet synoniem. Er zijn zware regimes denkbaar buiten het Stelsel om, bijvoorbeeld als het gaat om zeer vertrouwelijke gegevens over een beperkt aantal personen die door een beperkt aantal afnemers worden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan verschillende registraties die de Justitiële Informatiedienst bijhoudt. Ook kent het Stelsel gegevens-elementen die relatief licht worden beheerd, bijvoorbeeld de niet-authentieke gegevens die onderdeel uitmaken van de GBA.

Voor dit onderzoek is het in ieder geval zo dat als het afwegingskader een organisatie-overstijgende registratie met een zwaar regime aanbeveelt, opname in het Stelsel serieus moet worden overwogen. Dat is mede het geval omdat voor basisregistraties een aantal eisen gelden, die goed aansluiten bij een zwaar regime.

De (bestaande) eisen aan basisregistraties

(uit: Kamerbrief Actieprogramma Elektronische Overheid, 3 maart 2003)

- | | |
|--------|---|
| Eis 1 | De registratie is bij wet geregeld |
| Eis 2 | De afnemers hebben een terugmeldplicht |
| Eis 3 | De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid |
| Eis 4 | Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid |
| Eis 5 | De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan |
| Eis 6 | Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie |
| Eis 7 | Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds |
| Eis 8 | Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie |
| Eis 9 | Er is een stringent regime van kwaliteitsborging |
| Eis 10 | Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie |
| Eis 11 | De positie van de basisregistratie binnen het Stelsel van Basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven |
| Eis 12 | De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie |

Afweging van de meerwaarde van gezamenlijk gebruik

Met name belang en haalbaarheid spelen een rol in de eindafweging. Er moet voldoende belang zijn bij een verandering in de informatiehuishouding. Dat belang kan worden gevormd door politieke overwegingen (bijvoorbeeld rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking) of een positieve kosten-batenanalyse op het niveau van uitvoeringsorganisaties, de overheid of de maatschappij. Voorbeelden van belangen die met een gezamenlijke registratie zijn gediend, zijn:

- Efficiënter werken, besparen op de uitvoeringskosten;
- Het proces veranderen, besparen op de 'grote geldstroom' van bijvoorbeeld inkomensoverdrachten die de organisaties in Compacte Rijksdienst project 12 uitvoeren;
- De dienstverlening verbeteren;
- Het beleid verbeteren;

- Politieke overwegingen. Een voorbeeld is dat meerdere uitvoeringsorganisaties veel moeite doet om te voorkomen dat een gering aantal gedetineerden per jaar een relatief gering bedrag ten onrechte ontvangen. Financieel wegen de kosten waarschijnlijk niet tegen de baten op, politiek is het niet aanvaardbaar om het te laten gebeuren

Bij de haalbaarheid spelen onder andere juridische, financiële, technische en bestuurlijke overwegingen een rol. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is de verdeling van baten en lasten. In een keten of netwerk vallen deze vaak op verschillende plaatsen. Het in evenwicht brengen daarvan, of in ieder geval het vermijden van verkeerde prikkels, is een randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van een nieuwe registratie voor gezamenlijk gebruik. Ook de omvang van de baten spelen een rol; een 'kleine' gegevensbehoefte waar slechts een beperkt aantal objecten en/of afnemers bij betrokken zijn, kan wellicht pragmatischer buiten het Stelsel worden opgelost, ongeacht de behoefte aan een zwaar regime.

2.5 Gebruik van het afwegingskader

De uitkomst van het afwegingskader wordt sterk bepaald door de 'vraag' die eraan wordt gesteld, de input waarmee het kader wordt gevoed als het wordt doorlopen. Met name het aantal organisaties dat wordt gebruikt om vast te stellen of er sprake is van gezamenlijk gebruik kan de uitkomst beïnvloeden. Bij een beperkt aantal organisaties, zeker wanneer hun processen verschillen, zal de kans op gezamenlijk gebruik kleiner zijn dan bij een groter aantal organisaties. Zorgvuldige toepassing van het kader vereist dat helder is welke organisaties in de afweging worden betrokken, ook in de presentatie van de uitkomst.

3. Behoeftebepaling en selectie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de behoeften van de uitvoeringsorganisaties aan het gezamenlijk gebruik van gegevens. Bij de inventarisatie en selectie van gegevens hebben wij een aantal tussenstappen gezet, die tot verschillende overzichten van gegevens leiden:

1. Een **groslijst** van 50 suggesties van gegevens die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik.
2. Een **longlist** van 25 gegevens.
3. Een **shortlist** van acht gegevens(clusters).
4. De geselecteerde **cases** die in de adviesfase nader worden uitgewerkt.

In de volgende paragraaf laten we de verschillende overzichten zien en geven wij een algemene motivatie van de gezette tussenstappen. In bijlage IV staan de overzichten inclusief een motivatie voor elk afzonderlijk gegeven.

3.2 Van groslijst naar shortlist

Groslijst

De onderstaande gegevens staan op de groslijst, waarbij is aangegeven vanuit welke bron de suggestie afkomstig is om na te gaan of het gegeven in aanmerking komt voor gezamenlijk gebruik via het Stelsel.

	Gegeven groslijst	Bron		Gegeven groslijst	Bron
1.	Huishouden (gegevens t.b.v. huishoud-uitkeringstoets)	Regeerakkoord	26.	Spoorloze debiteuren	Gesprek met DUO
2.	Gezin (gegevens t.b.v. huishoud-uitkeringstoets)	Regeerakkoord	27.	Curatele en onder bewindsstelling	Gesprek met DUO
3.	Partner (gegevens t.b.v. huishoud-uitkeringstoets)	Regeerakkoord	28.	Ouderlijk gezag	Gesprek met DUO
4.	Samenwonende AOW'ers	Regeerakkoord	29.	Notariële gegevens rond samenwonen/partnerschappen	Gesprek met DUO
5.	Lesbisch ouderschap	Regeerakkoord	30.	Fictieve geboortedatum	Gesprek met UWV
6.	Lerarenregister	Regeerakkoord	31.	Contactpersoon	Indieningsvereist en-onderzoek

7.	AOW-leeftijd	Regeerakkoord	32.	Alternatief correspondentieadres	Dag van de GBA-gebruik
8.	Vermogen (excl. eigen woning en pensioenvermogen)	Regeerakkoord	33.	Kamernummer instellingen	Dag van de GBA-gebruik
9.	Totaalinkomen of huishoudinkomen	Regeerakkoord	34.	Actueel adres (niet GBA-adres) (in schaduwadministratie)	Dag van het GBA-gebruik
10.	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	Regeerakkoord	35.	Informatie met betrekking tot onderwijs	Bestaande gegevens-uitwisseling
11.	Gemachtigde	CRD 12	36.	Gegevens over 16- en 17-jarigen met een startkwalificatie of praktijkovereenkomst	Bestaande gegevens-uitwisseling
12.	Partner (niet zijnde partner GBA)	CRD 12	37.	Gegevens over werkzoekenden	Bestaande gegevens-uitwisseling
13.	Verblijfsdoel	CRD 12	38.	Informatie over schuldige nalatigheid (t.b.v. AOW-rechten)	Bestaande gegevens-uitwisseling
14.	Gedetineerden / voortvluchtigen	CRD 12	39.	Gegevens t.b.v. kindgebonden budget	Bestaande gegevens-uitwisseling
15.	E-mailadres	CRD 12	40.	Inkomstenverhoudingen	Bestaande gegevens-uitwisseling
16.	Mobiel telefoonnummer	CRD 12	41.	Gegevens over AOW- en ANW-gerechtigden	Bestaande gegevens-uitwisseling
17.	Rekeningnummer	CRD 12	42.	Gegevens over detentie	Bestaande gegevens-uitwisseling
18.	Buitenlands adres (toekomstig RNI)	CRD 12	43.	Adellijke aanschrijving	RSGB
19.	Verzorgende wettelijke vertegenwoordiger (gemachtigde)	CRD 12	44.	Burgerlijke staat	RSGB

20.	Gegevens over personen in buitenland (vermogen, gezinssamenstelling, wel of niet samenwonend)	Begeleidings-commissie	45.	Buurt(code)	RSGB
21.	Verzekerd zijn voor AWBZ	Begeleidings-commissie	46.	Bezoekadres	RSGB
22.	Gemoedsbezwaren niet verzekeren	Begeleidings-commissie	47.	Factuuradres	RSGB
23.	Gastouderadministratie	Gesprek met Belastingdienst	48.	Natuurlijke personen die niet opgenomen zijn in de GBA maar voor de gemeentelijke taakuitoefening relevant zijn	RSGB
24.	Verhuurders-administratie	Gesprek met Belastingdienst	49.	Faxnummer	RSGB
25.	Vrijwillig gekozen aanhef en aanschrijving	Gesprek met DUO	50.	Website-URL	RSGB

De groslijst is tot stand gekomen door alle suggesties van betrokken partijen, en een aantal door ons geraadpleegde bronnen, op te sommen. In bijlage II staat een overzicht van geïnterviewde personen en bijlage III bevat een overzicht van geraadpleegde bronnen.

Longlist

Op basis van de gesprekken met organisaties, de opdrachtbeschrijving van dit onderzoek en onze eigen materiekennis hebben we geconstateerd dat een aantal gegevens op de groslijst zich *prima facie* niet leent voor nadere uitwerking binnen het kader van dit onderzoek. Er vallen een aantal gegevens af om de volgende redenen:

- Er is sprake van een beleidswijziging die bij nadere bestudering met de gegevens in bestaande basisregistraties uitgevoerd kan worden. Een voorbeeld is “AOW-leeftijd”, die op de groslijst is gekomen omdat het genoemd wordt in het regeerakkoord.
- Er loopt al een ander traject om in de gesignaleerde informatiebehoefte te voorzien. Een voorbeeld is “inkomstenverhoudingen”. Bij nadere bestudering blijkt het daarbij te gaan om een behoefte die kan worden afgedekt met de loon-, arbeids- en uitkeringsverhoudingen uit de beoogde basisregistratie BLAU.
- Het betreft gegevens die door de gemeenten zijn ingebracht vanuit het referentiemodel Stelsel van gemeentelijke basisgegevens (RSGB). In het RSGB worden daar zowel natuurlijke personen als organisaties onder begrepen en de genoemde gegevens (bijvoorbeeld bezoekadres en faxnummer) zijn meer van belang voor organisaties dan voor natuurlijke personen, waar dit onderzoek zich op richt.

Hiernaast hebben we gegevens die overlappen samengevoegd in gegevensclusters. Door deze selectie en bundeling is de groslijst omgevormd tot een longlist van 25 typen gegevens.

Nr.	Gegeven longlist
1.	Persoonsrelaties
2.	Lerarenregister
3.	Vermogen
4.	Totaalinkomen of huishoudinkomen
5.	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt
6.	Gemachtigde
7.	Verblijfsdoel
8.	Gedetineerden
9.	Bereikbaarheid
10.	Rekeningnummer
11.	Verzorgende wettelijke vertegenwoordiger
12.	Personen in buitenland
13.	Verzekerd zijn voor AWBZ

Nr.	Gegeven longlist
14.	Gemoedsbezwaren niet verzekeren
15.	Gastouderadministratie
16.	Verhuurdersadministratie
17.	Vrijwillig gekozen aanhef en aanschrijving
18.	Spoorloze debiteuren
19.	Ouderlijk gezag
20.	Informatie m.b.t. onderwijs
21.	Gegevens over werkzoekenden
22.	Niet-betaling AOW-premie
23.	Gegevens t.b.v. kindgebonden budget
24.	Gegevens over AOW- en ANW-gerechtigden
25.	Buurt(code)

Shortlist

Een volgende selectie is gemaakt aan de hand van (een eerste en grove toepassing van) onderstaande vragen/criteria uit het afwegingskader:

1. Is de gegevensbehoefte duidelijk?
2. Is er voldoende overlap in de gegevensbehoeften van meerdere processen?
3. Worden deze processen uitgevoerd door meer dan een organisatie?

Alleen wanneer het gegevenscluster op al deze vragen positief scoort, is het een kandidaat voor verdere bestudering. Dat is voor 8 gegevens(clusters) het geval.

Gegevens shortlist
Persoonsrelaties
Vermogensgegevens
Gedetineerden
Bereikbaarheid
Rekeningnummer
Personen in het buitenland
Spoorloze debiteuren
Ouderlijk gezag

3.3 Shortlist en selectie cases

De begeleidingscommissie heeft de shortlist van gegevens op verzoek van de onderzoekers gescoord op de criteria haalbaarheid en belang of toegevoegde waarde om de interessantste gegevens te identificeren. Hieronder worden de afwegingen daarbij aangegeven. De vetgedrukte gegevens zijn de cases.

Gegevens shortlist	Afweging
Persoonsrelaties	Het betreft indicatoren met voldoende overlap (haalbaar) en het belang in financiële en politieke zin is groot. Dit 'gegeven' wordt nader uitgewerkt.
Vermogensgegevens	Dit cluster wordt <i>niet</i> nader uitgewerkt. Voor het bestaande beleid zijn registraties en bestaande uitwisselingen beschikbaar en wordt op een aantal fronten gewerkt aan verbetering. Er zijn nog geen concrete (toekomstige) informatiebehoeften die het mogelijk maken een gezamenlijk te gebruiken vermogensgegeven te definiëren.
Gedetineerden	Dit gegeven wordt <i>niet</i> nader uitgewerkt door werkgroep 8 'Beschikbaar stellen van meer gegevens voor hergebruik' van Compacte Rijksdienst project 12.
Bereikbaarheid	Er is behoefte aan samenwerking, maar het ontbreekt nog aan een gezamenlijke visie die als referentiekader kan dienen bij het vormgeven daarvan. Dit gegeven wordt nader uitgewerkt, gericht op het formuleren van de visie.
Rekeningnummer	Dit gegeven wordt <i>niet</i> nader uitgewerkt. Het wordt voldoende afgedekt door bestaande initiatieven.
Personen in het buitenland	Dit cluster wordt <i>niet</i> nader uitgewerkt. De RNI gaat de informatiekundige basis vormen (verzameling deugdelijk geïdentificeerde personen). Dit cluster wordt geparkeerd tot na de invoering van de RNI.
Spoorloze debiteuren	Dit 'gegeven' wordt nader uitgewerkt. Naast samenwerken in het inningsproces is ook verbeteren van de uitwisseling van gegevens nodig.
Ouderlijk gezag	Dit gegeven wordt nader uitgewerkt, waarbij gekeken wordt welke informatiebehoeften met bestaande registers (GBA, het recent gereed gekomen centraal gezagsregister) worden afgedekt en welke witte vlekken er blijven bestaan.

Een uitgebreidere beschrijving van de niet gekozen gegevens staat in bijlage IV. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de cases. Per case geven wij een advies.

4. Casebeschrijvingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het advies voor de vier cases: persoonsrelaties, bereikbaarheid, spoorloze debiteuren en ouderlijk gezag. Elk advies is als volgt opgebouwd. Als eerste wordt het gegeven geïntroduceerd en gedefinieerd. Daarna wordt het huidige gebruik van het gegeven door de verschillende organisaties beschreven. Vervolgens wordt het afwegingskader op het gegeven toegepast. Daarmee ontstaat een advies over hoe het gegeven in de toekomst ontsloten kan worden. Er wordt een advies gegeven over het niveau waarop en het regime waarbinnen een gegeven het beste ontsloten kan worden. De toepassing van het afwegingskader is leidend voor dit advies. In de laatste paragraaf kijken we nogmaals naar deze adviezen, maar dan vanuit een iets bredere scope en een strategisch en toekomstgericht perspectief.

4.2 Persoonsrelaties

Het cluster persoonsrelaties is getypeerd als “relaties tussen personen die in economische zin (inkomen en vermogen) bij elkaar horen”. Deze gegevens worden gebruikt wanneer er sprake is van inkomensafhankelijke regelingen waarbij niet alleen het inkomen en/of vermogen van een individuele burger in beschouwing wordt genomen, maar ook het inkomen/vermogen van gerelateerden. Belastingdienst Toeslagen, SVB en DUO voeren dergelijke inkomensafhankelijke regelingen uit, UWV beperkt.

Dat er een relatie tussen twee personen bestaat wordt afgeleid uit indicatoren, gegevens die als los gegeven of in combinatie leiden tot de conclusie dat er een relatie is. We richten ons bij de uitwerking op de gegevens die als indicator dienen en gaan daarvan na of er mogelijkheden zijn tot gezamenlijk gebruik. In het cluster persoonsrelaties vallen begrippen als huishouden, gezin, ouder-kindrelatie en partner. In deze paragraaf pellen we deze begrippen af om tot een lijstje relevante indicatoren te komen. Over huishouden, huishoudinkomen en gezin is besloten om die nu niet verder uit te werken:

- Huishoudinkomen conform de definitie van het CBS hebben de gemeenten benoemd als wenselijk gegeven om toe te voegen aan het Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens RSGB. De gemeenten volgen de statistische definitie van het CBS. Een dergelijk totaal huishoudgegeven gaan de vier bij ons onderzoek betrokken organisaties niet in hun processen gebruiken. Al bij de inventarisatie is daarom door de opdrachtgever besloten geen prioriteit te geven aan het uitwerken van dit gegeven.
- Huishouden is van veel belang, maar is af te leiden uit de andere persoonsrelaties (partner, ouder-kindrelaties). Tijdens de inventarisatie heeft het overkoepelende begrip huishouden daarom geen prioriteit voor verdere uitwerking gekregen.
- Gezin. Daarvoor is op grond van een vergelijkbare redenering als voor huishouden besloten om die nu niet verder uit te werken. Gezin is af te leiden uit partnerrelaties, ouder-kindrelaties en wat we nu onder het overkoepelende begrip “ouderlijk gezag” scharen.

In deze paragraaf concentreren we ons op twee relaties: de ouder-kindrelaties en de partnerrelaties. Bij de partnerrelaties staat de definitie van partnerschap uit de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) centraal. Er zijn een aantal belangrijke indicatoren die gebruikt worden om te besluiten of er sprake is van AWIR-partnerschap:

- ingeschreven staan op hetzelfde adres in de GBA;
- huwelijk of geregistreerd partnerschap;
- samenlevingscontract notaris;
- samen een kind;
- kind erkend;
- samen pensioenregeling;
- samen eigenaar koopwoning.

Een aantal van deze indicatoren blijft in het vervolg buiten beschouwing, omdat ze al in een basisregistratie zijn opgenomen. Een huwelijk of geregistreerd partnerschap wordt ontleend aan de GBA. Hetzelfde geldt voor het feit dat twee personen de ouders zijn van een kind of dat een kind van de één is erkend door de ander: deze gegevens maken onderdeel uit van het cluster juridische ouder-kindrelaties waarvoor de GBA als basisregistratie de bron is.

Dat twee personen samen een koopwoning bezitten is eenvoudig te ontlenen aan het Kadaster. In het Kadaster kan op persoon gezocht worden welke woningen hij of zij bezit. Daarbij wordt aangegeven wie eventuele mede eigenaren zijn. Het woonadres uit de GBA wordt (indien beschikbaar) eveneens vermeld. De kadastrale gegevens zijn als bestand voor grootschalige processen beschikbaar, maar er zijn ook functies voor raadpleging op persoon.

Ingeschreven staan op hetzelfde GBA-adres is een bestaand GBA-gegeven waar veel discussie over is. Twee andere indicatoren, samenlevingscontract notaris en samen een pensioenregeling, zijn nog niet voor gezamenlijk gebruik beschikbaar. Na een korte beschrijving van de bestaande situatie passen we afwegingskader toe op deze drie indicatoren:

- ingeschreven staan op hetzelfde adres in de GBA;
- samenlevingscontract notaris;
- samen pensioenregeling;

Huidige behoeften en gebruik van gegevens

Belastingdienst

Alle toeslagregelingen zijn gebaseerd op het partnerbegrip uit de AWIR. De Belastingdienst stelt deze partnerschappen zelf vast op basis van de gegevens die de dienst zelf verzamelt. De ouder-kindrelatie wordt ook gebruikt. Aan verzorgende ouders die aan bepaalde inkomenscriteria voldoen kan een kindgebonden budget worden toegekend. De SVB levert aan welke ouders kinderbijslag ontvangen; deze ouders beschouwt de Belastingdienst als verzorgende ouders.

UWV

Behalve bij de uitvoering van de Toeslagenwet zijn bij geen van de taken die het UWV uitvoert (werknemersverzekeringen, re-integratie werklozen) persoonsrelaties van belang voor het recht op uitkering.

Sociale Verzekeringsbank

De vraag of personen samen feitelijk een huishouden delen is van belang voor de hoogte van de AOW-uitkering. Wanneer twee personen ingeschreven zijn in de GBA op hetzelfde adres, en niet getrouwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben, geldt dat als een indicatie dat er sprake is van een partnerrelatie en is het aan de betreffende burgers om (bijvoorbeeld door een huurcontract) aan te tonen dat er geen relatie bestaat. Er bestaan geen harde criteria om feitelijk samenwonen te beoordelen. Alle omstandigheden mogen worden meegenomen. De ouder-kindrelatie is van belang voor kinderbijslag. De SVB betaalt kinderbijslag aan ouders die een kind daadwerkelijk volledig onderhouden en verzorgen. Dat geldt voor natuurlijke ouders, maar ook voor adoptie ouders, pleegouders en voogden. SVB stelt zelf vast wie de verzorgende ouder is aan wie kinderbijslag kan worden uitbetaald.

DUO

Het partnerbegrip is van belang voor meerdere taken: het beoordelen van aanvragen aanvullende studiefinanciering, aanvragen onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met kinderen tot 18 jaar. Tevens maakt DUO gebruik van AWIR-partnerschap bij de beoordeling van de maandelijkse hoogte terugbetalen studieschuld – draagkrachtmeting. Met betrekking tot de ouder-kindrelatie heeft DUO de ‘verzorgende ouder’ nodig bij aanvragen onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met kinderen tot 18 jaar.

Toepassing afwegingskader

We passen het afwegingskader toe op de ouder-kindrelatie en drie indicatoren voor het bestaan van een partnerrelatie: inschrijving in de GBA, samenlevingscontract en gezamenlijke pensioenregeling.

Ouder-kindrelatie

Het gaat in dit onderzoek om economisch getinte relaties. Dat kan betrekking hebben op ouders die hun kinderen verzorgen en op kinderen die over inkomen / vermogen beschikken dat in inkomensafhankelijke regelingen wordt meegeteld en dat ze moeten inzetten om in economische zin voor hun ouders te zorgen. Omdat Belastingdienst Toeslagen, SVB en DUO dergelijke regelingen niet uitvoeren laten we die buiten beschouwing.

De SVB betaalt kinderbijslag aan ouders die een kind daadwerkelijk volledig onderhouden en verzorgen. Dat geldt voor natuurlijke ouders, maar ook voor adoptie ouders, pleegouders en voogden. Tijdens de behoeftebepaling is duidelijk geworden dat voor Belastingdienst Toeslagen en DUO de ouder die kinderbijslag ontvangt beschouwd kan worden als de verzorgende ouder. De SVB verstrekt de gegevens al aan de Belastingdienst. DUO is voornemens eveneens gegevens over verzorgende ouders van de SVB over te nemen. In de informatiebehoefte van de vier in het onderzoek betrokken partijen met betrekking tot ouder-kindrelaties wordt dus voorzien door de SVB. Binnen de scope van dit onderzoek wordt geen prioriteit gegeven aan verdere uitwerking van gegevens als er goedlopende bilaterale uitwisselingen zijn. Naast de voorgenomen bilaterale uitwisseling tussen SVB en DUO is er geen aanleiding verder gezamenlijk gebruik van gegevens te organiseren.

Ingeschreven op hetzelfde GBA-adres (partnerrelatie)

Een eerste indicator voor een partnerrelatie is: in de GBA ingeschreven op hetzelfde adres. Er is geen sprake van een partnerrelatie wanneer uit een huurcontract blijkt dat de relatie zakelijk van aard is, dan gaat het om een medebewoner.

Toepassing van het afwegingskader leidt tot de conclusie dat GBA-adres terecht een basisgegeven is. De informatiebehoefte is helder. De definitie van het GBA-adres sluit aan bij die informatiebehoefte: verblijfadres. Dat twee personen beide in de GBA zijn ingeschreven op hetzelfde verblijfadres is een belangrijke indicator van een economische relatie. Drie van de vier organisaties in ons onderzoek voeren inkomensafhankelijke regelingen uit waarin ze rekening moeten houden met economische relaties tussen personen en ook elders in de overheid zijn er tal van inkomensafhankelijke regelingen. Het ligt daarom voor de hand gezamenlijk gebruik via een basisregistratie te regelen.

Het probleem zit in het criterium overlap kwaliteitseisen. De burger dient zelf mutaties door te geven en de bijhouding verloopt volgens een gedetailleerd protocol waarin het wel mogelijk is ambtshalve gegevens te wijzigen, maar dan moet aan strenge voorwaarden zijn voldaan. De afnemers hechten aan snelle verwerking van constatering die ambtenaren in hun taakuitoefening hebben gedaan. De oplossing dient dan ook in aanpassing van de bijhoudings- en terugmeldprocedure te worden gezocht.

Samenlevingscontract en pensioenregeling (partnerrelatie)

De informatiebehoefte is duidelijk en is bij alle drie de organisaties gelijk: is er sprake van een partnerrelatie in economische zin. Betekent dit dat er behoefte is aan gezamenlijk gebruik van de indicatoren samenlevingscontract en pensioenregeling? Om dat te bepalen is geanalyseerd op welke wijze de drie organisaties in deze informatiebehoefte voorzien:

- De Belastingdienst bepaalt ten behoeve van de Toeslagen of er sprake is van AWIR-partnerschap. In voorkomende gevallen wordt bepaald of twee personen een samenlevingscontract hebben gesloten bij de notaris dan wel samen een pensioenvoorziening hebben. Het is onbekend hoe vaak gezamenlijke pensioenvoorzieningen en samenlevingscontracten voorkomen. De inschatting is dat meldingen van gezamenlijke pensioenvoorzieningen nauwelijks voorkomen. De gegevens zijn gebaseerd op meldingen van de betreffende burgers, de juistheid wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.
- De SVB neemt aan dat twee mensen die op hetzelfde adres wonen of staan ingeschreven een gemeenschappelijke huishouding voeren. Of en hoe ze dat hebben vastgelegd is niet relevant. Als men het daar niet mee eens is, moet men aantonen dat sprake is van een commerciële relatie. Gegevens over samenlevingscontracten of pensioenregelingen worden in het proces niet gebruikt.
- DUO wil niet zelf vaststellen of er sprake is van AWIR-partnerschap, maar dit gegeven ontlent aan de Belastingdienst. Of het partnerschap (mede) gebaseerd is op een samenlevingscontract of een gezamenlijke pensioenvoorziening, is voor DUO niet relevant. Gegevens over het AWIR-partnerschap zijn nodig in ongeveer 85.000 gevallen per jaar. De Belastingdienst heeft aangegeven dat niet zeker is of de overlap in de objectenverzameling 100% is: het kan voorkomen dat DUO gegevens nodig heeft over personen waarvoor de Belastingdienst het AWIR-partnerschap niet heeft vastgesteld. Of de gegevenskwaliteit die de Belastingdienst op grond van haar proceseisen realiseert voldoende is voor DUO is nog niet helemaal duidelijk.

Van de vier organisaties is de Belastingdienst dus de enige die gebruik maakt van gegevens over samenlevingscontracten of gezamenlijke pensioenvoorzieningen. Het gaat om geringe aantallen gevallen die gebaseerd zijn op meldingen van burgers waar steekproefsgewijs controle op is. De conclusie is dat er geen aanleiding is om een organisatie-overstijgende registratie in te richten.

Advies

Samenvattend komen we tot het volgende advies. Er is voor gekozen niet het overkoepelende begrip huishouden centraal te stellen, maar het onderzoek te richten op persoonsrelaties waaruit het wel of niet bestaan van een huishouden kan worden afgeleid. Dat lijkt een terechte keuze, gezien de verschillende manieren waarop de organisaties voorzien in dezelfde behoefte aan partnerrelaties. Ze kunnen op grond van hun proceseisen tot verschillende conclusies komen over de samenstelling van een huishouden en toch samenwerken op de onderliggende gegevens die ze allemaal gebruiken.

Op het lagere detailniveau treffen we samengestelde gegevens aan (verzorgende ouder, AWIR partner) en indicatoren waaruit het samengestelde gegeven is afgeleid. We hebben twee relaties onderzocht: de ouder-kindrelatie en de partnerrelatie. Voor de ouder-kindrelatie is de conclusie dat de SVB met het samengestelde gegeven “deze ouders hebben recht op kinderbijslag” via een lopende (BD) en nog op te zetten bilaterale uitwisseling (DUO) voorziet in de informatiebehoefte betreffende de verzorgende ouders. Er is geen aanleiding voor aanvullende acties om tot gezamenlijk gebruik van gegevens te komen.

Veel van de indicatoren die aanwijzingen bevatten dat er sprake kan zijn van een partnerrelatie zijn al opgenomen in de GBA. Op één gegeven (inschrijving op hetzelfde GBA-adres) hebben we het afwegingskader toegepast. De conclusie is dat het gegeven terecht als basisgegeven is aangemerkt en dat de problemen met de kwaliteit betrekking hebben op de bijhoudings- en terugmeldprocessen. De twee indicatoren die geen basisgegeven zijn (samenlevingscontract gesloten bij notaris en samen een pensioenregeling) worden alleen door de Belastingdienst gebruikt.

De slotconclusie is dat er geen reden is om binnen het Stelsel van Basisregistraties of daarbuiten nieuwe vormen van gezamenlijk gebruik van gegevens te gaan organiseren.

4.3 Bereikbaarheidsgegevens

Bereikbaarheid is een begrip op het niveau van informatiebehoefte. Diverse communicatiekanalen leiden tot gegevens als woonadres, telefoonnummer en e-mailadres. Met het gegevenscluster ‘bereikbaarheid’ doelen wij hier op communicatiekanalen die niet in de GBA staan: e-mailadres, telefoonnummer en correspondentieadres.

In de GBA staat het verblijfsadres, dat tegelijkertijd ook als postadres (lees: bereikbaarheidsgegeven) gebruikt wordt. Burgers zijn via dit adres verplicht bereikbaar voor de overheid. De ‘nieuwe’ kanalen zijn door de overheid nooit verplicht gesteld. Nieuwe kanalen en nieuw gebruik ervan leidt tot ontwikkelingen in de bereikbaarheid waar de overheid een visie op moet ontwikkelen wat ze ermee wil. Via de overheidsbrede ‘Visie op dienstverlening’ (2010) - waarin de ambitie op het gebied van publieke dienstverlening vastgelegd is voor de periode tot 2020 – worden verwachtingen gewekt bij burgers. Daarin staat dat het elektronische communicatiekanaal de voorkeur heeft en waar persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening, persoonlijk contact met burgers, bedrijven en instellingen mogelijk wordt gemaakt. Verder hebben burgers, bedrijven en instellingen online inzicht in de gegevens die de overheid van hen heeft en hebben zij de mogelijkheid een verzoek te doen om deze gegevens te laten wijzigen als ze onjuist zijn.

In deze paragraaf schetsen wij eerst het huidige gebruik van deze gegevens door de verschillende organisaties. Vervolgens passen we het afwegingskader toe op de gegevens en komen we tot een advies.

Huidige behoeften en gebruik van gegevens

Op dit moment houden alle betrokken overheidsorganisaties zelf de 'nieuwe' communicatiekanalen bij, zij het dat dit nog rudimentair is. UWV is bezig een UWV Persoons Administratie (UPA) op te zetten, van waaruit in de toekomst deze gegevens over nieuwe communicatiekanalen kunnen worden ontsloten. UWV volgt ook de ontwikkelingen hieromtrent bij MijnOverheid. Op dit moment worden de gegevens per proces/dossier bijgehouden en de verwachting is dat de kwaliteit verbetert als dit geconcentreerd wordt bijgehouden. Aanvullende persoonsgegevens op MijnOverheid beschouwt UWV ook als alternatief. DUO houdt de verschillende gegevens in een eigen systeem dat gevoed wordt door de GBA bij. De SVB gebruikt de verschillende gegevens en stuurt aan op de toevoeging van een module van contactgegevens bij MijnOverheid. De Belastingdienst houdt de gegevens niet 'gezamenlijk' bij. Het telefoonnummer, waar sterk aan gehecht wordt, wordt bijgehouden in het kantoorportaal. Voor wat betreft het e-mailadres geldt dat de Belastingdienst bezig is volledig aan te sluiten op de Berichtenbox van MijnOverheid. Als het zover is, dan is registratie van het e-mailadres in een basisregistratie volgens de Belastingdienst niet nodig³. Tot slot maakt de Belastingdienst ook gebruik van correspondentieadressen. Met de overgang naar digitale dienstverlening, hecht de Belastingdienst minder belang aan het correspondentieadres.

De huidige situatie wordt hiernaast gevormd door het advies dat werkgroep 8 CRD 12 over het toevoegen van een module contactgegevens aan MijnOverheid op 23 april 2013 heeft gegeven. Het voorstel van de werkgroep is een module van contactgegevens te koppelen aan (het gebruik van) de Berichtenbox van MijnOverheid. Hiervoor zal in de komende periode een beleidsverkenning worden uitgevoerd.

Toepassing afwegingskader

Per gegeven passen we nu het afwegingskader toe. We beginnen bij het e-mailadres. De eerste vraag van het afwegingskader is of de informatiebehoefte duidelijk is. Deze vraag moet voornamelijk negatief beantwoord worden. Het is namelijk onduidelijk waarvoor organisaties het e-mailadres (willen) gebruiken. Wordt het gebruikt om contact op te nemen met burgers? Of gebruiken de organisaties hiervoor hun eigen dan wel het portal dat MijnOverheid biedt? De portals bieden de veilige omgeving die voor communicatie met burgers nodig is. E-mail kan dan alleen gebruikt worden voor 'simpel' berichtenverkeer zoals nieuwsbrieven of het beantwoorden van vragen. Voor die laatste geldt overigens dat organisaties daarvoor zelf geen adressen behoeven bij te houden, omdat ze gewoon reageren op het adres van waaruit ge-maild is. Kortom, de precieze informatiebehoefte is niet geheel duidelijk. Volgen we het afwegingskader, dan moeten we terug naar de gegevensbehoefte in de processen. Wat is deze precies? Als deze duidelijk is kan het afwegingskader verder worden doorlopen en een advies worden geformuleerd.

³ Het e-mailadres is wel nodig voor de correcte werking van de Berichtenbox. Het adres wordt gebruikt om notificaties over nieuwe berichten te kunnen sturen. Dit adres wordt echter enkel gebruikt door de Berichtenbox zelf en is daarmee geen kandidaat voor een procesoverstijgende registratie.

Voor het telefoonnummer ligt dit anders. De informatiebehoefte is duidelijk. Vanuit het oogpunt van dienstverlening willen organisaties op eigen initiatief contact kunnen opnemen met burgers. De Belastingdienst geeft bijvoorbeeld aan dat – met name in problematische situaties – interactief contact met de burger belangrijk is. Vervolgens, het afwegingskader aflopende, wordt de gegevensbehoefte ook gedeeld in meerdere processen; is er voldoende overlap in de gegevensbehoefte en worden de processen uitgevoerd door meer dan één organisatie. Kijken we naar de criteria 'haalbaarheid' en 'toegevoegde waarde' dan is het de vraag of het gezamenlijk gebruik van telefoonnummers opweegt tegen de investering die daarvoor gemaakt moet worden. Mocht deze afweging positief uitvallen, dan is het advies om het telefoonnummer in een organisatieoverstijgende registratie met een licht regime te beheren en te ontsluiten. Het is ook goed denkbaar om kleinschaliger en met een beperkt doel te beginnen. Voor het tweede beveiligingsniveau van de Berichtenbox is bijvoorbeeld een mobiel nummer nodig; daar zou je mee kunnen starten en er de vraag bij kunnen stellen of burgers vrijwillig toestemming geven dat het ook in enkele, goed afgebakende gevallen gebruikt wordt. Beperkte scope, op basis van vrijwilligheid, is dan aan de orde.

Voor het correspondentieadres geldt ook dat de informatiebehoefte duidelijk is. Vanuit het oogpunt van dienstverlening kunnen burgers (vaak via formulieren) aangeven dat zij hun post elders willen ontvangen. Dit kan een ander adres waar hij ook regelmatig komt zijn of het kan zijn dat een ander persoon de post voor hem behandelt. De behoefte wordt vervolgens niet gedeeld in meerdere processen. Het correspondentieadres kan per proces verschillend zijn en bovendien kunnen correspondentieadressen ook van tijdelijke aard zijn. Om deze reden kan het correspondentieadres, het afwegingskader volgende, het beste in een gesloten procesregister worden bijgehouden.

Advies

In het onderzoek hebben wij de gegevens afzonderlijk van elkaar bekeken en gezien vanuit het gebruik in de uitvoeringsprocessen. Van hieruit komen wij, samengevat, tot het volgende advies over opname binnen of buiten het Stelsel:

- Voor het e-mailadres adviseren we om voorafgaand aan de vraag over opname in het Stelsel te bezien of de behoefte aan een registratie van het e-mailadres kan worden opgevangen door bestaande overheidsportalen. Vervolgens is ook een overweging of een zwaar regime als een basisregistratie het beste past. Hier gaan wij in paragraaf 4.6 nader op in.
- Voor het telefoonnummer is het advies om het niet in het Stelsel op te nemen. Wij adviseren om de business case om het in een organisatieoverstijgende registratie met een licht regime te beheren en te ontsluiten uit te werken en vervolgens een besluit te nemen.
- Voor het correspondentieadres is het advies om het niet gezamenlijk te gebruiken en het daarmee dus ook niet binnen of buiten het Stelsel te ontsluiten. Bij het correspondentieadres past de huidige wijze van registreren (procesregister) het beste.

De algemene conclusie is dat er geen grote baten te verwachten zijn waar het om reductie van uitvoeringskosten gaat. Dit advies komt overeen met het eindrapport van werkgroep 8 CDR. De verschillende aanvliegroutes van beide onderzoeken, te weten een praktische benadering van het gebruik van (basis)gegevens door uitvoerders en een gestructureerde verkenning vanuit het perspectief basisregistraties, leiden tot dezelfde conclusies.

4.4 Spoorloze debiteuren

De laatste jaren zijn veel initiatieven gestart om meer grip te krijgen op debiteuren met een vow-status (vertrokken onbekend waarheen). Vanuit de Stuurgroep Werkend Stelsel, de GBA-kwaliteitsinitiatieven van het ministerie van BZK, verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn diverse onderzoeken en verbeteracties in gang gezet om de informatiepositie rond deze debiteurengroep te verbeteren.

De informatiebehoeften die organisaties in de regel hebben rond spoorloze debiteuren hebben betrekking op bereikbaarheidsgegevens, inkomsten, vermogens of de wetenschap dat een andere organisatie achter dezelfde debiteur aanzit.

Huidige behoeften en gebruikte gegevens

Bereikbaarheid

Een spoorloze debiteur wordt meestal gedefinieerd als een debiteur die niet woonachtig blijkt te zijn op het GBA-adres, of waar geen actuele inschrijving van bestaat (vertrokken onbekend waarheen in de GBA). Organisaties willen deze debiteuren graag vinden zodat zij kunnen worden aangeschreven, gebeld of bezocht. Daarbij is behoefte aan gegevens die het contact kunnen herstellen; dat gaat veelal om adresgegevens, maar ook gegevens over de werkgever (locatie waar de persoon zich regelmatig bevindt), e-mail, sociale media of telefoon kunnen helpen.

De GBA (en in de toekomst ook RNI) zou antwoord moeten kunnen geven op de vraag waar de debiteur verblijft. Als dat antwoord niet wordt gevonden, gaan organisaties soms 'grasduinen' in bestanden van andere publieke organisaties om toch een adres te vinden. Suwinet-Inkijk is daarbij een veelgebruikte voorziening, die regelmatig verkeerd gebruikt wordt.

Inkomen

Als er gegevens over inkomen van een debiteur bekend zijn, biedt dat soms mogelijkheden om beslag te leggen op het inkomen (onder de werkgever.) Het Stelsel biedt twee relevante registraties: de gegevens over arbeids- en uitkeringsverhoudingen in de Polisadministratie/BLAU (relatief actueel, maar dekt niet alle inkomsten) en het verzamelinkomen in de BRI (minder actueel, maar vollediger). Ook hier geldt dat afwijkende gegevens over bijvoorbeeld zwarte inkomsten behulpzaam kunnen zijn bij de incasso van de vordering, maar dat deze gegevens per definitie niet zelfstandig geregistreerd kunnen worden.

Vermogen

De aanwezigheid van vermogen, in de vorm van bijvoorbeeld banksaldi, vormt een bruikbaar aangrijpingspunt voor incasso-activiteiten. Er is momenteel geen centrale registratie van vermogens of de bestanddelen daarvan in het Stelsel van Basisregistraties.

Samenloop

Wanneer een spoorloze debiteur ook geld schuldig is aan of geld ontvangt van een andere publieke organisatie, kan het lonen om informatie over die persoon uit te wisselen of gezamenlijk achter die persoon aan te gaan. Met name UWV heeft aangegeven het nut te zien van betere informatie-uitwisseling. Op dit moment zijn er nog geen processen om samen te werken bij de inning van debiteuren. Er is wel een initiatief gestart door BKWI (UWV) om partijen rond dit thema bij elkaar te brengen.

Toepassing afwegingskader

De toekomstige gegevensbehoefte is niet duidelijk genoeg. De organisaties hebben nog geen antwoord op de vraag of en hoe zij willen samenwerken bij de opsporing van spoorloze debiteuren en de inning van de vorderingen. Daarbij speelt de vorming van het Rijksincassobureau een belangrijke rol; het ligt in de lijn der verwachting dat de incassoprocessen (behalve die bij de Belastingdienst) binnen enkele jaren worden overgenomen door een andere organisatie.

Voor de tussentijd – in de situatie dat de organisaties de incassoprocessen zelf uitvoeren en een eigen gegevensbehoefte hebben – is het makkelijker een analyse te maken.

Bereikbaarheid

De gegevensbehoefte is duidelijk: organisaties willen graag (correcte) adressen en overige bereikbaarheidsgegevens. Er is sprake van overlap in de gegevensbehoefte in meerdere processen. De organisaties geven onder andere aan dat er sprake is van een (beperkte) overlap in de debiteurenpopulaties. De incassoprocessen overstijgen meer dan één organisatie. Daarmee ligt een organisatie-overstijgende registratie van bereikbaarheidsgegevens voor de hand.

Wat het adres betreft, lijkt er in de groep spoorloze debiteuren echter vaak sprake te zijn van een kwaliteitsprobleem. Het adresgegeven is immers wel geregistreerd in het Stelsel, maar het blijkt in deze groep vaak onjuist. Een nieuwe registratie verandert daar op zichzelf niets aan. Voor overige contactgegevens geldt dezelfde redenering. In de toekomst is mogelijk een groter aantal bereikbaarheidsgegevens in het Stelsel te vinden (dit onderwerp werken we elders in het onderzoek uit). Wanneer die gegevens niet voldoen en een debiteur spoorloos blijkt, is dat eigenlijk een bewijs van een kwaliteitsprobleem met de bestaande (basis)registratie en niet zozeer een teken van een aanvullende informatiebehoefte.

Inkomen

Als er inkomens zijn die niet in BRI bekend zijn, is er vooral sprake een kwaliteitsprobleem. Ook hier geldt dat een nieuwe registratie geen oplossing is voor de 'witte vlekken' in de huidige registraties. In termen van het afwegingskader: er is een duidelijke gegevensbehoefte, die wordt gedeeld tussen processen van meerdere organisaties. Echter, de gesuggereerde oplossing (een organisatie-overstijgende registratie) komt overeen met de huidige situatie (BRI).

Vermogen

Signalen van eerdere initiatieven wijzen erop dat slechts voor een heel beperkt deel van de debiteuren een 'vermogenstreffer' wordt gevonden. Daarmee kan gesteld worden dat er eigenlijk geen significante informatiebehoefte is op het niveau van de processen. Het is overigens waarschijnlijk dat er ook hier een kwaliteitsprobleem zal opdoemen, wanneer vermogens wel organisatie-overstijgend worden geregistreerd. Een deel van de spoorloze debiteuren heeft er immers belang bij om 'onder de radar te blijven'. De registratie van 'wit' vermogen hoeft dan ook niet overeen te komen met de feitelijke vermogenssituatie van de debiteur. Naarmate de informatiepositie van de overheid verbetert, zal een deel van de debiteuren inventiever worden om zich aan het systeem te onttrekken.

Samenloop

De precieze informatiebehoefte is op dit moment nog moeilijk vast te stellen. Gegevensuitwisseling moet immers het gevolg zijn van een overlap in processen of debiteuren/crediteuren. Het realiseren van een registratie of uitwisseling van gegevens lijkt dan ook nog niet op zijn plaats. Door het ontbreken van (ervaring met) samenwerking, is nog onduidelijk welke gegevens een bijdrage zouden leveren aan een beter inningsproces.

Advies

Er lijkt onvoldoende grond te zijn om nu een informatiekundige uitwerking te maken van de registratie van specifieke gegevens in een sector- of basisregistratie. Voor een deel komt dat omdat de informatiebehoefte rond spoorloze debiteuren een verkennend karakter heeft ('browse') in plaats van een eenduidig vraag-antwoordspel is ('look-up'). Ook speelt mee dat een deel van de groep zich bewust onttrekt aan het systeem, waarmee de kwaliteit van de registratie van hun gegevens altijd problematisch zal zijn. Voor een ander deel komt dat omdat de organisaties nog geen duidelijk beeld hebben van een gezamenlijk inningsproces, waar gegevens dienend aan kunnen zijn. We adviseren daarom op dit moment geen stappen te zetten in de richting van een gezamenlijke registratie specifiek gericht op spoorloze debiteuren.

4.5 Ouderlijk gezag

Het gezag over een minderjarige kan aan één of twee personen zijn toegekend. Ouderlijk gezag maakt het mogelijk om op te treden als wettelijk vertegenwoordiger en het vermogen te beheren, en schept plichten rond de opvoeding. Het gezag kan worden toegekend aan (combinaties van) personen die juridisch ouder zijn van de minderjarige en derden (voogden). Ouderlijk gezag is niet hetzelfde als juridisch ouderschap of de feitelijke verzorger van een kind of minderjarige.

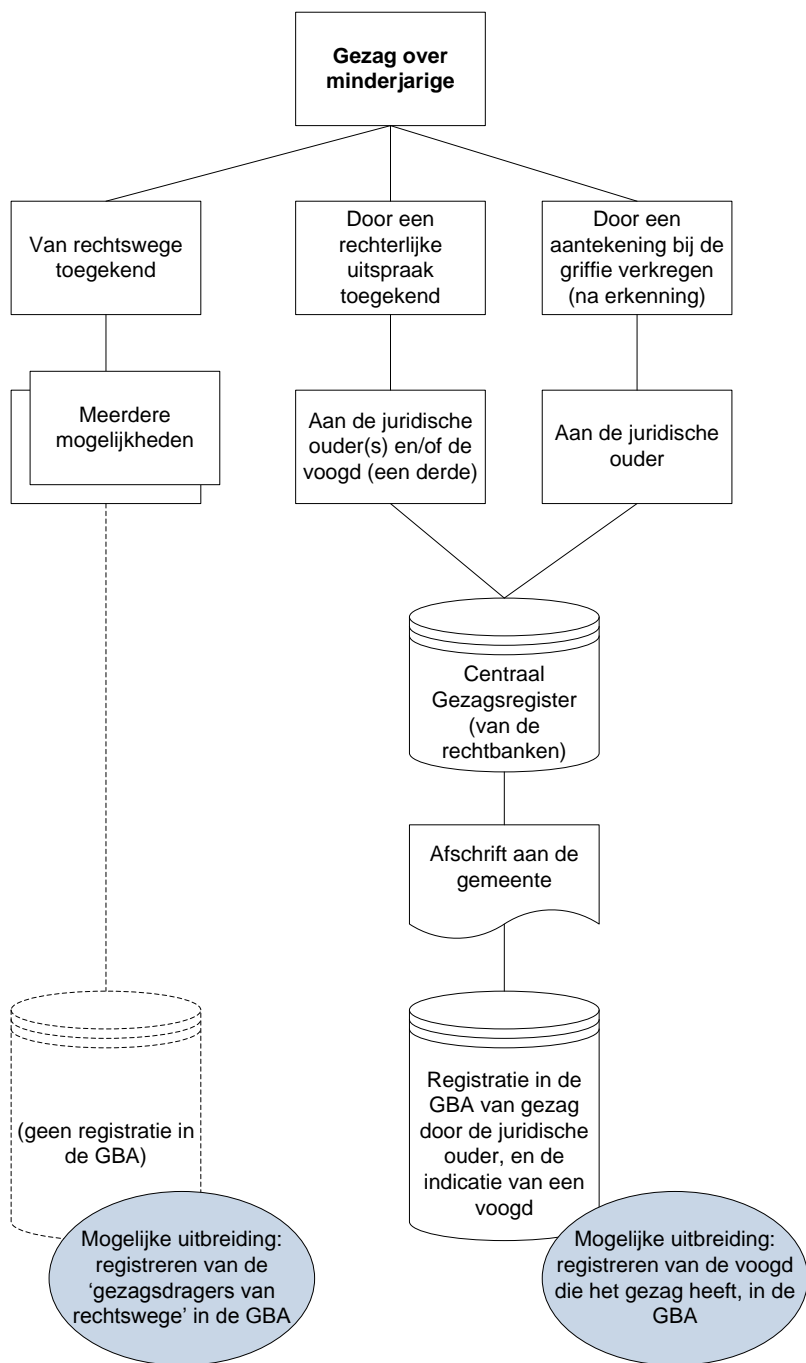
Er zijn drie manieren om het ouderlijk gezag te verkrijgen:

1. Door een rechterlijke uitspraak, bijvoorbeeld in scheidingssituaties;
2. Via een aantekening bij de griffie, als het ouderlijk gezag van een erkend kind niet van rechtswege wordt verkregen;
3. Van rechtswege: op grond van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek kunnen de gezagsdragers worden bepaald.

In de eerste twee situaties worden de gezagsconsequenties in beginsel doorgegeven aan de gemeente en volgt registratie in de GBA. Dat gebeurt allereerst door opneming van de aantekening of de uitspraak in het Centrale Gezagsregister van de rechtbanken. Van daaruit zijn informatiestromen voorzien naar de gemeenten, die de gezagsverhouding registreren in de GBA. Een directe koppeling tussen het Centrale Gezagsregister en de GBA is er op dit moment niet. In de GBA is, als het ouderlijk gezag expliciet wordt geregistreerd, in deze gevallen wel duidelijk wie de gezagsdragers zijn. Op de persoonslijst van de minderjarige zijn immers identificerende gegevens aanwezig over de juridische ouder(s).

Als het gezag echter van rechtswege wordt toegekend (situatie 3), maakt de GBA daar geen aantekening van. Denk bijvoorbeeld aan de (zeer veel voorkomende) situatie dat de (juridische) ouders getrouwd zijn en gezamenlijk gezag uitoefenen over hun minderjarige kind, of een van de ouders overlijdt en de ander van rechtswege het gezag krijgt/houdt. Een voordeel van de registratie van gezag van rechtswege is dat de afleiding slechts eenmaal door een deskundige partij (gemeente/burgerzaken) plaatsvindt, en daarna voor alle afnemers duidelijk is wie het gezag heeft. Een nadeel van registratie is dat het een zekere redundantie creëert in het Stelsel: het gegeven is niet uniek, want het kan worden afgeleid uit andere gegevens. Dit introduceert de mogelijkheid van conflicten tussen bijvoorbeeld de registratie van de juridische ouders en de registratie van het ouderlijk gezag.

Een tweede gegevenselement betreft het registreren van de voogd, als er sprake is van voogdij. Dát een derde het gezag heeft (op grond van een rechterlijke uitspraak) is wel geregistreerd in de GBA, maar niet om wie het gaat.



Figuur 5: schematische weergave ouderlijk gezag

Huidige behoeften en gebruik van gegevens

Belastingdienst Toeslagen is de enige organisatie die een significante behoefte heeft aan de gegevens. Beide gegevens zijn relevant voor de kindregelingen (kinderopvang en kindgebonden budget). De Belastingdienst gebruikt de begrippen daarnaast voor kindgerelateerde aftrekposten in de Inkomstenbelasting. UWV en DUO gebruiken het gegeven niet of nauwelijks. De SVB heeft een beperkte behoefte aan het gegeven, met name in situaties waarin kinderen aan pleegkinderen gelijk kunnen worden gesteld. De aanwezigheid van ouderlijk gezag kan helpen om die gelijkstelling te onderbouwen.

Belastingdienst Toeslagen gebruikt de gegevens uit de GBA, voor zover die beschikbaar zijn. Het is denkbaar dat in individuele situaties burgers bewijslast aanleveren die afkomstig is van de rechtbanken.

Toepassing van het afwegingskader

Binnen de scope van dit onderzoek zouden beide gegevenselementen afvallen als kandidaten voor opname in een organisatie-overstijgende registratie. De Belastingdienst is de enige van de vier organisaties in dit onderzoek die een reële behoefte heeft aan deze gegevens, waarmee niet voldaan wordt aan het criterium dat meerdere organisaties dezelfde behoefte hebben. Informatiekundig is er daarmee geen reden om een organisatie-overstijgende registratie tussen deze organisaties in te richten.

Advies

Enkel voor gebruik bij de vier organisaties is er op informatiekundige gronden geen reden voor een andersoortige registratie. Er zijn echter wel aanwijzingen dat er ook in andere sectoren en daarmee bij andere organisaties behoefte is aan het gegeven, bijvoorbeeld in het onderwijs en de gezondheidszorg. Advies is te onderzoeken in welke processen van publieke organisaties er behoefte bestaat aan het gegeven 'ouderlijk gezag van rechtswege' en 'identificatie van de voogd' en daarbij het inzicht mee te nemen dat de Belastingdienst Toeslagen behoefte heeft aan het gegeven.

4.6 Case-advies in breder perspectief

De vier cases, die met behulp van het afwegingskader in dit hoofdstuk nader zijn geanalyseerd, leveren alle vier als advies op dat er weinig directe winst te boeken valt wanneer de vier organisaties extra gegevens gaan registreren en uitwisselen. Wanneer ze in breder perspectief worden geplaatst, verandert het advies in een aantal gevallen:

- De scope. Hoe meer organisaties worden betrokken in de analyse van gezamenlijk gebruik, hoe vaker het voor zal komen dat (een groot aantal) organisaties processen hebben waarin de gegevensbehoefte overlapt. Voor de gevonden 'uitbreidingskandidaten' zijn wellicht meer baten te realiseren als er ruimer wordt gekeken dan alleen naar de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Ook kunnen er nieuwe kandidaten ontstaan, doordat de vier organisaties onderling geen overlap kennen, maar wel een gezamenlijk behoefte blijken te hebben wanneer we naar andere organisaties kijken. In het vervolg van deze paragraaf geven we enkele voorbeelden.
- Informele uitwisselingen zijn op kleine schaal, met twee of drie organisaties, per geval beschouwd efficiënt. Op grotere schaal en wanneer er veel bilaterale uitwisselingen zijn, verandert het beeld. Op grond van het afwegingskader zullen we dan adviseren, afhankelijk van de processen die het betreft, een sectorale of landelijke uitwisseling op het juiste niveau in te richten.

- Het is van strategisch belang dat het Stelsel toekomstbestendig is. Er zijn maatschappelijke en politieke trends die soms tot een andere beoordeling kunnen leiden dan de informatiebehoefte uit de bestaande processen. Het toenemend aantal inkomensafhankelijke regelingen en de grote nadruk op fraudebestendige uitvoering kunnen aanleiding zijn om extra aandacht aan persoonsrelaties te besteden, maar ook om in de sfeer van de gegevenslogistiek meer aandacht te hebben voor het actueel houden van gegevens. De decentralisaties naar gemeenten gaan leiden tot nieuwe of aangescherpte informatiebehoeften rond het gezin.

Wanneer we in dit bredere perspectief naar de uitkomsten van de cases kijken komen we tot de volgende aanbevelingen.

Persoonsrelaties

Bij een aantal gegevens wordt het advies anders wanneer de restricties worden losgelaten. Dat geldt als eerste voor de verzorgende ouder. De SVB is in staat om voor de processen van Belastingdienst Toeslagen en DUO gegevens te leveren die aan de kwaliteitseisen uit ons afwegingskader voldoen. We gaan ervan uit dat er ook bij een aantal andere organisaties behoefte is aan het gegeven. In dat geval kwalificeert 'verzorgende ouder' zich als een potentieel basisgegeven.

Ook geldt dit voor gegevens uit het AWIR-partnerschap. Er zijn veel inkomensafhankelijke regelingen en de tendens is dat het aantal eerder toeneemt dan afneemt. Er zijn grote beleidsmatige en financiële belangen gemoeid met goede partnergegevens. De maatschappelijke eisen aan de fraudebestendigheid van de regelingen nemen toe. De AWIR is bedoeld om bij te dragen aan goede gegevens over partnerrelaties. AWIR partner komt op grond daarvan in aanmerking om als basisgegeven te worden aangewezen. De huidige gegevens van de Belastingdienst voldoen nu niet aan de kwaliteitseisen voor een basisgegeven. De objectenverzameling is niet dekkend en sommige indicatoren voor het bestaan van een partnerrelatie zijn gebaseerd op een opgave van de burger die alleen steekproefsgewijs wordt gecontroleerd. Onze suggestie is om te onderzoeken of een gezamenlijke registratie volgens het 'RNI-model' een goede stap kan zijn naar meer gezamenlijk gebruik van deze indicatoren. Het 'RNI-model' houdt in dat partijen die het gegeven gebruiken de laatst bekende informatie in een gezamenlijke registratie zetten met daarbij een kwaliteitsindicatie. Voor de indicatoren gezamenlijk een pensioenvoorziening en gezamenlijk een samenlevingscontract hebben is dit wellicht een goede stap.

Bereikbaarheid

Waar de meeste gegevens indirect betrekking hebben op de relatie tussen burgers en overheid, hebben bereikbaarheidsgegevens direct betrekking op de relatie tussen burgers en overheid. Het gaat immers om contact tussen burgers en overheid. In deze relatie kan er een spanning zijn tussen de belangen van de overheid en de wensen en belangen van burgers. Momenteel is het denken in termen van efficiëntie en effectiviteit van de uitvoeringsprocessen dominant bij de overheid. Bij burgers is het denken vanuit dienstverleningsperspectief dominant. Zij willen dat de overheid goed bereikbaar is en dat, als zij een 'probleem' hebben, de overheid dit voor hen oplost en zij niet zelf van het kastje naar de muur moeten lopen. Dienstverlening, efficiëntie en effectiviteit kunnen samengaan, bijvoorbeeld als het gaat om het reduceren van onnodige klantcontacten. Er kan echter ook een spanning bestaan, met name wanneer de overheid extra kosten moet maken voor dienstverlening.

Deze verschillende belangen hebben consequenties voor de ontsluiting van bereikbaarheidsgegevens door de overheid. Waar de overheid wellicht een dekkende registratie zou willen die breed kan worden gebruikt, willen burgers meer keuzevrijheid houden over welke gegevens zij registreren en met wie ze die delen. Bij het eerste past een zwaarder verplichtend, bij het laatste een lichter meer vrijwillig regime.

De overheid dient er vanuit het dominante efficiëntie denken met name voor te waken dat zij het gedrag van burgers als maakbaar beschouwen. Een Stelseloplossing lijkt om een aantal redenen niet verstandig. Daar waar burgers in het Stelsel van Basisregistraties de gegevens moeten aanleveren, zijn de gegevens niet zelden onbetrouwbaar (zie bijvoorbeeld de discussie over het GBA-adres). Als overheidsorganisaties al hun contactgegevens moeten delen (onafhankelijk van de burger), kan de burger ook strategisch gedrag gaan vertonen door bijvoorbeeld geen contactgegevens meer achter te laten of niet te reageren op contactpogingen.

Een vrijwillig systeem sluit dan beter aan bij de behoeften van burgers, kan de kwaliteit ten goede komen en strategisch gedrag van burgers voorkomen. Dit betekent dat de gegevens ook niet als authentiek behandeld worden (geen terugmeldplicht) en niet met iedereen gedeeld worden (burger kan autorisatie afgeven). Een (toekomstige) vrijwillige registratie past niet bij een zwaar regime en zou daarmee geen onderdeel van het Stelsel moeten zijn.

Een andere overweging bij bereikbaarheidsgegevens is dat zich in de onderlinge communicatie ontwikkelingen voordoen die vooraf niet voorzien kunnen worden. De brief wordt ingehaald door elektronisch verkeer en de vaste telefoon door de mobiele telefoon. We kunnen niet in de toekomst kijken, maar ook dan zullen er andere manieren gevonden worden om te communiceren. Communicatiekanalen en daarbij behorende gegevens zijn dus altijd een momentopname. Ook om deze reden past een vrijwillig en licht regime beter.

Spoorloze debiteuren

Het probleem van moeilijk inbare vorderingen op spoorloze debiteuren doet zich voor bij enkele van de in dit onderzoek genoemde organisaties. Daarmee is de onderzoeksopzet voor dit gegeven weinig beperkend geweest. Met andere woorden, het toevoegen van meer organisaties zou het beeld naar verwachting niet hebben veranderd.

De tijdshorizon van de informatiebehoeften speelt wel een rol. Niet bij bereikbaarheid en inkomsten, waar we hebben geconstateerd dat er vooral sprake is van een kwaliteitsprobleem en niet van het ontbreken van het gegeven in het Stelsel. Wel bij vermogen. Hoewel er nog weinig zicht is op de effectiviteit van vermogensgegevens in de incassoprocessen bij deze groep, zijn er wel aanwijzingen dat gezamenlijk gebruik van vermogensgegevens in de publieke sector voordelen kan opleveren. Steeds meer beleid in de sfeer van toekenningen wordt vermogensafhankelijk. Bij de inkomstenbelasting, de Toeslagen en in de bijstand was dit al het geval. In de WMO (gemeenten) en de eigenbijdrageregelingen in de AWBZ (CAK) wordt het steeds meer gebruikt. Zonder die processen te hebben geanalyseerd in het onderzoek, lijkt het erop dat alle vragen in het afwegingskader positief kunnen worden beantwoord en een organisatie-overstijgende registratie voor de hand ligt. Gegeven de aard van de gegevens – vertrouwelijk, sterke afhankelijkheid met andere registraties voor een betrouwbare identificatie, en een relatief stabiel gebruik – ligt een zwaar regime voor de hand. Veel van de gegevens zijn al aanwezig bij een publieke organisatie; denk aan de box 3-gegevens die de Belastingdienst verzamelt in het kader van de inkomstenbelasting.

We adviseren om het element vermogen dan ook, los van de specifieke context van spoorloze debiteuren en de scope van dit onderzoek, nader te onderzoeken met behulp van het afwegingskader.

Ouderlijk gezag

In dit onderzoek gebruikt slechts één van de organisaties het gegeven ouderlijk gezag, waarmee het niet in aanmerking komt voor opname in het Stelsel. Als we de scope echter verbreden tot de publieke sector als geheel, zijn er wel aanwijzingen dat het gegeven in meer processen wordt gebruikt. In het onderwijs (wie nodigen we uit voor de ouderavond en met wie zoeken we contact rond leerplichtzaken?) speelt het een rol, net als in de zorg (wie is bevoegd om medische beslissingen te nemen over de minderjarige?). Als we deze sectoren ook betrekken in de overweging, vertelt het afwegingskader ons dat een organisatie-overstijgende registratie met een zwaar regime voor de hand ligt. Organisatie-overstijgend, omdat de gegevensbehoefte van meerdere processen in meerdere organisaties overlapt. En een zwaar regime, omdat er een hele lage kwaliteitstolerantie geldt: de impact van het gegeven kan groot zijn.

De registratie van ouderlijk gezag zou natuurlijkerwijs moeten plaatsvinden in de GBA. Die bevat in haar gegevensmodel voor een deel zelfs al de ruimte om de gegevens te registreren. De grootste uitdaging bij het opzetten van een registratie over ouderlijk gezag is om de registratie kwalitatief hoogwaardig én betaalbaar te laten plaatsvinden. We hebben te weinig informatie om een onderbouwde schatting van de benodigde inspanning te kunnen maken, maar het lijkt erop dat er vaak handwerk nodig is om de afleiding te doen. Het is te overwegen om een geleidelijke vulling na te streven, waarbij de registratie van gezagsgegevens in bestaande processen plaatsvindt. Denk daarbij aan de aangifte van geboorte en overlijden en de verwerking van huwelijken en scheidingen.

Wij adviseren nader onderzoek uit te voeren naar de precieze informatiebehoeften binnen de publieke sector, zodat de baten van registratie beter kunnen worden ingeschat en vervolgens kunnen worden afgewogen tegen de inspanningen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Doel van dit onderzoek is enerzijds een inventarisatie te maken van 'nieuwe' gegevens die in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik, en anderzijds een afwegingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of opname in het Stelsel de meest geëigende weg is. Daarmee ontstaat een strategisch perspectief op de behoefte en wenselijkheid van het opnemen van aanvullende gegevens binnen het Stelsel van Basisregistraties.

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste resultaten en bevindingen van het onderzoek samen. Dat doen we in eerste instantie, in paragraaf 5.2, door de afzonderlijke onderzoeksvragen te bespreken. Daarna formuleren we, in paragraaf 5.3, vanuit een breder perspectief een aantal conclusies en aanbevelingen formuleren ten aanzien van een strategisch perspectief op de uitbreiding van het Stelsel van Basisregistraties.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Wat is de (huidige en toekomstige) behoefte aan gezamenlijk gebruik?*

Er wordt door diverse stakeholders (onder andere politiek, bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders) regelmatig de verwachting uitgesproken dat gezamenlijk gebruik (registratie) van gegevens zal leiden tot een efficiëntere en effectievere uitvoering (en handhaving) van beleid. Op basis van bronnenonderzoek en gesprekken is voor dit onderzoek een groslijst opgesteld met 50 suggesties van gegevens die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijk gebruik via het Stelsel van Basisregistraties. Het gaat om een ruwe lijst van gegevens die zich mogelijk lenen voor (her)gebruik door de Belastingdienst Toeslagen, DUO, SVB of UWV. Deze afbakening in organisaties is gekozen om aansluiting te zoeken bij de scope van project 12 Compacte Rijksdienst.

Om te kunnen beoordelen of deze gegevens zich lenen voor opname in het Stelsel van Basisregistraties is een afwegingskader ontwikkeld met een aantal vragen ten aanzien van mogelijkheden en meerwaarde van gezamenlijk gebruik van de gegevens. Na een eerste beoordeling en schifting bleken 25 gegevens prima facie in aanmerking te komen voor gezamenlijk gebruik tussen ten minste twee van de vier organisaties. Bij nadere verkenning valt het aantal gegevens lager uit, omdat er toch teveel verschil is in de gegevensbehoeften van organisaties. Uiteindelijk resulteert een achttal serieuze kandidaten van gegevens die zich kunnen lenen voor gezamenlijk gebruik. Het gaat om de volgende (clusters) van gegevens:

- **Het cluster 'persoonsrelaties' (waaronder huishouden/gezin, partnerrelaties en ouder/kindrelaties)**
- Het cluster 'vermogensgegevens'
- Gegevens over gedetineerden
- **Het cluster 'bereikbaarheidsgegevens' (waaronder e-mail, telefoonnummer en correspondentieadres)**
- Rekeningnummer

- Gegevens over ‘personen in het buitenland’
- **Gegevens over ‘spoorloze debiteuren’**
- **Gegevens over ‘ouderlijk gezag’**

De vetgedrukte cases zijn in het onderzoek nader uitgewerkt in een advies over opname in het Stelsel van Basisregistraties.

2. *Welke gegevens zijn reeds beschikbaar binnen het Stelsel van Basisregistraties en andere vormen van (gezamenlijke) registraties?*

Het Stelsel van Basisregistraties bevat al zeer veel, breed gebruikte, gegevens omtrent personen, fysieke objecten en geografische informatie. In het onderzoek is gebleken dat bij nadere beschouwing een deel van de suggesties voor gezamenlijk gebruik niet in aanmerking komen om in het Stelsel van Basisregistraties opgenomen te worden, omdat naar verwachting in de informatievraag voorzien kan worden op basis van reeds beschikbare gegevens in het huidige Stelsel van Basisregistraties, of in ontwikkeling zijnde uitbreidingen. Daarnaast blijkt ook regelmatig dat er al een bestaande bilaterale of sectorale gegevensuitwisseling is die volstaat.

3&4. *Is er behoefte aan uitbreiding van gegevens binnen het huidige Stelsel?*

Gebleken is dat bij het overgrote deel van de (nieuwe) behoeften aan gezamenlijk gebruik van gegevens, voorzien kan worden met behulp van bestaande basisgegevens of bilaterale of sectorale gegevensuitwisselingen. Zij het dat wel nieuwe bewerkingen nodig zullen zijn ten behoeve van specifieke uitvoeringsprocessen. Op grond daarvan zou geconcludeerd kunnen worden dat het huidige Stelsel van Basisregistraties redelijk ‘af’ is, vanuit het perspectief van gezamenlijk gebruik tussen de vier onderzochte organisaties. De huidige basisregistraties volstaan in hoge mate om in de behoefte aan gezamenlijk gebruik van gegevens te voorzien.

Dat neemt niet weg dat nieuwe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen het perspectief op het Stelsel kunnen doen veranderen. Bekijken we het vanuit een bredere scope en meer toekomstgericht perspectief, dan leveren de casestudies concreet aanbevelingen op ten aanzien van mogelijke uitbreiding van het Stelsel met informatie over:

- Verzorgende ouder;
- AWIR-partner;
- Ouderlijk gezag.

5. *In hoeverre kan er met het oog op de toekomst ook buiten het Stelsel van Basisregistraties en de daarbij geldende afspraken in deze behoefte worden voorzien?*

We hebben geconstateerd dat het Stelsel van Basisregistraties niet de enige vorm is waarin gezamenlijk gebruik vorm kan krijgen. Er zijn ook lichtere regimes denkbaar, die in de praktijk veelvuldig worden toegepast. Denk aan bilaterale uitwisselingen of het gebruik van (inter)sectorale knooppunten als BKWI (UWV), RINIS en het Inlichtingenbureau. Het onderzoek dat in het kader van werkgroep 8 CRD 12 is uitgevoerd komt impliciet ook tot de conclusie dat veel aanvullende gegevensbehoeften kunnen worden opgelost met uitwisselingen buiten het Stelsel om. Op de lange termijn doet ook werkgroep 8 echter bij een aantal gegevens de aanbeveling om een robuustere oplossing te zoeken en daarbij naar de basisregistraties te kijken.

Wij adviseren een gegeven pas op te nemen in het Stelsel als het een 'zwaarder' regime vereist. Dat regime kenmerkt zich door een hoge mate van formalisatie. Dat brengt kosten met zich mee, die pas lonen als het gegeven of het gebruik van het gegeven daarom vraagt. Er moet dan sprake zijn van bijvoorbeeld een lage tolerantie voor fouten, relaties met andere basisregistraties of een hoge vertrouwelijkheid van gegevens.

Om te voorkomen dat min of meer vergelijkbare registraties naast elkaar bestaan is het aan te bevelen een duidelijk overzicht te creëren van bestaande gegevensuitwisselingen buiten de basisregistraties om. Daarmee ontstaat een soort 'lagenmodel' waarbij er samenhang ontstaat tussen:

- Individuele processen van overheidsorganisaties;
- Organisatie-overstijgende registraties met een licht regime (bijvoorbeeld bilateraal, sectoraal, intersectoraal);
- Basisregistraties;
- Internationale registers.

Het door ons ontwikkelde afwegingskader biedt concrete vragen en handreikingen om per gegeven te bepalen welk niveau van gezamenlijk gebruik c.q. registratie passend en wenselijk is.

5.3 Breder perspectief op uitbreiding en doorontwikkeling van het Stelsel

In dit onderzoek was de vraag aan de orde naar uitbreiding van gezamenlijk gebruik van gegevens, binnen of buiten het Stelsel. Omwille van de beheersbaarheid kende het onderzoek een aantal beperkingen voor wat betreft de scope en reikwijdte. Als we deze 'beperkingen' los laten, kunnen we vanuit een breder perspectief op basis van de bevindingen uit dit onderzoek een drietal aanbevelingen doen ten aanzien van de uitbreiding en doorontwikkeling van het Stelsel van Basisregistraties.

1. Pas het afwegingskader ook toe op toekomstige informatie- en gegevensvragen die voortkomen uit nieuwe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen

Het Stelsel is gebouwd met het oog op baten over een lange termijn. In dit onderzoek is het afwegingskader toegepast op de bestaande situatie in vier organisaties. Het kader is ook bruikbaar bij het ontwikkelen van nieuw beleid, het inspelen op maatschappelijke en politieke trends (zoals inkomensafhankelijke regelingen) en het doorvoeren van grote reorganisaties zoals nu met de decentralisaties naar de gemeenten. Dan wordt een nieuwe uitvoeringspraktijk ontworpen waarvan wet- en regelgeving, werkprocessen en informatiehuishouding in onderlinge samenhang deel uitmaken. Op zulke momenten is het van belang aandacht te hebben voor de basisregistraties en reeds gezamenlijk gebruikte gegevens, om te voorkomen dat onnodig een wiel opnieuw wordt uitgevonden.

De aanwezigheid van gegevens in het Stelsel kan ertoe leiden dat bestaande processen worden herontworpen en nieuwe processen zich baseren op het Stelsel. Een voorbeeld is de introductie van de inkomensafhankelijke huurverhoging, waarvoor vrijwel geen extra registratie nodig was, maar de bestaande gegevens werden gebruikt. Het afwegingskader helpt om het gezamenlijk gebruik van gegevens in de nieuwe uitvoeringspraktijk een plaats te geven en aan het eind van het proces het ontwerp te toetsen.

2. Kijk niet alleen naar uitbreiding van het aantal gegevens, maar werk vooral ook aan verbetering van de kwaliteit van de bestaande gegevens

Soms worden voorstellen voor uitbreiding van het Stelsel gedaan uit onvrede over de kwaliteit van de reeds opgenomen gegevens. Daarmee wordt uiteraard het paard achter de wagen gespannen. Sturen op datakwaliteit en het inrichten van de bijbehorende beheerprocessen in de gebruiksketen van basisregistraties en hun afnemers verdienen ruimschoots aandacht naast uitbreiding. Vanuit een data-governance-optiek zijn er op dit punt nog de nodige witte vlekken in het Stelsel te signaleren.

Als we de set van alle 'Stelselgegevens' samen bekijken, zien we echter ook nog een ander fenomeen. De samenhang tussen de gegevens, de generieke Stelselvoorzieningen en de governance op het Stelsel als geheel (die meer is dan de besturing van afzonderlijke registraties) maken dat het Stelsel meer is dan de som van de afzonderlijke gegevens. Daarbij past ook een beter inzicht en overzicht van de reeds bestaande bilaterale en sectorale registraties die naast het Stelsel bestaan.

3. Let naast de gegevens ook op wetgeving, processen en gegevenslogistiek

Veel informatievraagstukken zijn op te lossen door wijzigingen op andere lagen dan die van de gegevens. Denk bijvoorbeeld aan harmonisatie van begrippen (wet- en regelgeving), het wijzigen van de controlemomenten (processen), risicogestuurd handhaven (informatievoorziening) of het vergroten van de autorisaties op bestaande registraties (gegevenslogistiek). Ingrepen op deze andere lagen zijn soms effectiever dan veranderingen in de informatiehuishouding⁴. Een goed voorbeeld is het kindgebonden budget, waar wet en proces zo zijn vormgegeven dat de gegevens van de SVB over kinderbijlaggerechtigde ouders voor de Belastingdienst de basis kunnen vormen bij het kindgebonden budget.

Een ander voorbeeld van de noodzaak van een bredere scope is de huidige politieke belangstelling voor 'screening' en 'profiling' in het kader van bijvoorbeeld fraudebestrijding. Wanneer basisgegevens op een andere manier worden aangewend kan dat effect hebben op de rechten van de betreffende burgers, en de relatie tussen burgers en overheidsorganisaties. Deze nieuwe vormen van gebruik hebben nog niet allemaal een wettelijk kader.

Tot slot

Dit onderzoek is gestart met een brede inventarisatie van mogelijke onderwerpen en thema's waarvan veronderstelt werd dat uitbreiding van het Stelsel van Basisregistraties met nieuwe gegevens zou leiden tot een effectiever en efficiënter gegevens gebruik. Het onderzoek heeft uitgewezen dat er bij nadere beschouwing slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk aanleiding is om het Stelsel uit te breiden. Dat wijst er enerzijds op dat veel benodigde gegevens reeds in het Stelsel zitten, of op korte termijn komen. Anderzijds zal het Stelsel nooit af zal zijn omdat nieuwe maatschappelijke en politieke ontwikkelingen om nieuwe gegevens zullen vragen en het perspectief op registraties kan veranderen. Daarom is het van belang voldoende aandacht te blijven hebben voor verbetering van zowel de kwaliteit en transparantie van de huidige gegevens en gegevensuitwisselingen, als de data-governance op het Stelsel als geheel.

⁴ Er zijn geen aanwijzingen dat de bestaande basisregistraties door de vier onderzochte organisaties niet goed zouden worden gebruikt (*Niet meer naar de bekende weg vragen*, SIRA, 2013). Beter gebruik, gegeven de huidige restricties van de overige lagen, is daarom geen primair aandachtsgebied.

Bijlage I: samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Robert Baris	Belastingdienst Toeslagen
Luc Boss	SVB
Jan Willem van Dongen (secretaris)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Michiel Hofman, Ronald Zijlstra	NVVB
Gerdine Keijzer (voorzitter)	Agentschap BPR
Derk Nieuwenhuis	DUO
Remco Siegerist	UWV
Wilma Willems	ICTU

Bijlage II: geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1.	05-02-2013	Cees-Jan Visser Derk Nieuwenhuis	DUO
2.	12-02-2013	Henk Haxe Robert Baris Bas Geverink Anton Griffioen	Belastingdienst
3.	15-02-2013	Luc Boss	SVB
4.	18-02-2013	Remco Siegerist	UWV
5.	19-02-2013	Ellen Debats Ronald Zijlstra	KING NVVB
6.	27-03-2013	Alex Tamminga	Inlichtingenbureau

Bijlage III: bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1.	Problematiek verblijfstitel met oplossingsvoorstel		Zonder datum
2.	Overheidsbrede visie op dienstverlening: dienstverlening samen doen		2011
3.	'Beter Geregeld', rapport project 12 Compacte Rijksdienst		08-11-2011
4.	Het versterken van de informatiepositie van de burger, Verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van MijnOverheid	1.0	12-09-2012
5.	Semantiek op Stelselschaal, Issues en oplossingsrichtingen	1.0	19-06-2009
6.	Adresinformatie en het Stelsel van Basisregistraties, Semantiek als sleutel voor hergebruik	1.0	24 mei 2012
7.	Gegevensset RSGB op hoofdlijnen v02	02	24-09-2012
8.	Tussenrapportage werkgroep 8 (intern document)	03	26-11-2012
9.	Gegevens standaard binnen RSGB (intern document)		28-01-2013
10.	Meer doen met minder gegevens; een onderzoek naar een Stelsel rond authentieke gegevens	1.0	28-06-2001
11.	Bruggen Slaan, Regeerakkoord VVD - PVDA		29-10-2012
12.	Visie op het Stelsel van Basisregistraties	1.1	Maart 2010
13.	Informatiekwaliteit op het juiste niveau		Mei 2011
14.	Memorie van Toelichting Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)		Vergaderjaar 2011–2012, 33 219, nr. 3
15.	Implementatievisie Stelsel van Basisregistraties, gebruik door de professional centraal	0.6	Zonder datum
16.	Kamerbrief, Actieprogramma Elektronische Overheid, KST 26387 nr. 18		3 maart 2003
17.	Niet meer naar de bekende weg vragen (SIRA)	1.3	26 maart 2013

Bijlage IV: overzichten behoeftebepaling

Overzicht: van groslijst naar longlist

Nr.	Gegeven groslijst	Bron	Wel/niet meegenomen	Gegeven longlist	Nr. longlist
1.	Huishouden (gegevens t.b.v. huishouduitkeringstoets)	Regeerakkoord	Ja	Persoonsrelaties	L1
2.	Gezin (gegevens t.b.v. huishouduitkeringstoets)	Regeerakkoord	Ja	Persoonsrelaties	L1
3.	Partner (gegevens t.b.v. huishouduitkeringstoets)	Regeerakkoord	Ja	Persoonsrelaties	L1
4.	Samenwonende AOW'ers	Regeerakkoord	Ja	Persoonsrelaties	L1
5.	Lesbisch ouderschap	Regeerakkoord	Nee. Is een beleidswijziging waarbij de gegevensbehoefte waarschijnlijk niet verandert.		
6.	Lerarenregister	Regeerakkoord	Ja	Lerarenregister	L2
7.	AOW-leeftijd	Regeerakkoord	Nee. Is een beleidswijziging waarbij de gegevensbehoefte waarschijnlijk niet verandert.		
8.	Vermogen (excl. eigen woning en pensioenvermogen)	Regeerakkoord	Ja	Vermogen	L3
9.	Totaalinkomen of huishoudinkomen	Regeerakkoord	Ja	Totaalinkomen of huishoudinkomen	L4
10.	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	Regeerakkoord	Ja	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	L5

11.	Gemachtigde	CRD 12	Ja	Gemachtigde	L6
12.	Partner (niet zijnde partner GBA)	CRD 12	Ja	Persoonsrelaties	L1
13.	Verblijfsdoel	CRD 12	Ja	Verblijfsdoel	L7
14.	Gedetineerden / voortvluchtigen	CRD 12	Ja	Gedetineerden	L8
15.	E-mailadres	CRD 12	Ja	Bereikbaarheid	L9
16.	Mobiel telefoonnummer	CRD 12	Ja	Bereikbaarheid	L9
17.	Rekeningnummer	CRD 12	Ja	Rekeningnummer	L10
18.	Buitenlands adres (toekomstig RNI)	CRD 12	Nee. Bestaand traject (RNI) loopt.		
19.	Verzorgende wettelijke vertegenwoordiger (gemachtigde)	CRD 12, werkgroep 8	Ja	Verzorgende wettelijke vertegenwoordiger	L11
20.	Gegevens over personen in buitenland (vermogen, gezinssamenstelling, wel of niet samenwonend)	Begeleidings-commissie	Ja	Personen in buitenland	L12
21.	Verzekerd zijn voor AWBZ	Begeleidings-commissie	Ja	Verzekerd zijn voor AWBZ	L13
22.	Gemoedsbezwaren niet verzekeren	Begeleidings-commissie	Ja	Gemoedsbezwaren niet verzekeren	L14
23.	Gastouderadministratie	Gesprek met Belastingdienst	Ja	Gastouder-administratie	L15
24.	Verhuurdersadministratie	Gesprek met Belastingdienst	Ja	Verhuurders-administratie	L16
25.	Vrijwillig gekozen aanhef en aanschrijving	Gesprek met DUO	Ja	Vrijwillig gekozen aanhef en aanschrijving	L17
26.	Spoorloze debiteuren	Gesprek met DUO	Ja	Spoorloze debiteuren	L18

27.	Curatele en onderbewindsstelling	Gesprek met DUO	Nee. Betreft een gegeven dat reeds in een basisregistratie (GBA) is geregistreerd.		
28.	Ouderlijk gezag	Gesprek met DUO	Ja	Ouderlijk gezag	L19
29.	Notariële gegevens rond samenwonen/partnerschappen	Gesprek met DUO	Ja	Persoonsrelaties	L1
30.	Fictieve geboortedatum	Gesprek met UWV	Nee. Is al onderdeel van de GBA.		
31.	Contactpersoon	Indieningsvereisten-onderzoek	Ja	Bereikbaarheid	L9
32.	Alternatief correspondentieadres	Dag van de GBA-gebruik	Ja	Bereikbaarheid	L9
33.	Kamernummer instellingen	Dag van de GBA-gebruik	Nee. Bestaand traject om problematiek op te lossen loopt (van PSB/STOUT).		
34.	Actueel adres (niet GBA-adres) (in schaduwadministratie)	Dag van het GBA-gebruik	Ja	Bereikbaarheid	L9
35.	Informatie met betrekking tot onderwijs	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Informatie met betrekking tot onderwijs	L20
36.	Gegevens over 16- en 17-jarigen met een startkwalificatie of praktijkovereenkomst	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Informatie met betrekking tot onderwijs	L20
37.	Gegevens over werkzoekenden	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Gegevens over werkzoekenden	L21
38.	Informatie over schuldige nalatigheid (t.b.v. AOW-rechten)	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Informatie over schuldige nalatigheid (t.b.v. AOW-rechten)	L22
39.	Gegevens t.b.v. kindgebonden budget	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Gegevens t.b.v. kindgebonden budget	L23

40.	Inkomstenverhoudingen	Bestaande gegevensuitwisseling	Nee. Gaat hoofdzakelijk om ontsluiting van een basisregistratie-in-wording (BLAU) en is daarmee onderdeel van een beoogd/toekomstig traject.		
41.	Gegevens over AOW- en ANW-gerechtigden	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Gegevens over AOW- en ANW-gerechtigden	L24
42.	Gegevens over detentie	Bestaande gegevensuitwisseling	Ja	Gedetineerden	L8
43.	Adellijke aanschrijving	RSGB	Nee. Er loopt al een traject (mGBA moet de geconstateerde problemen gaan oplossen).		
44.	Burgerlijke staat	RSGB	Ja	Persoonsrelaties	L1
45.	Buurt(code)	RSGB	Ja	Buurt(code)	L25
46.	Bezoekadres	RSGB	Nee. Betreft gegevens over organisaties, Nieuw Handelsregister.		
47.	Factuuradres	RSGB	Nee. Betreft gegevens over organisaties, Nieuw Handelsregister.		
48.	Natuurlijke personen die niet opgenomen zijn in de GBA maar voor de gemeentelijke taakuitoefening relevant zijn	RSGB	Nee. RNI biedt waarschijnlijk voldoende mogelijkheden voor zover er overlap bestaat met gegevensbehoefte van UWV, SVB, BD/T of DUO.		
49.	Faxnummer	RSGB	Nee. Betreft gegevens over organisaties, die over burgers.		
50.	Website-URL	RSGB	Nee. Betreft gegevens over organisaties, die over burgers.		

Overzicht: van longlist naar shortlist

Nr.	Gegeven	Omschrijving	Is de gegevens-behoefte duidelijk?	Meer dan 1 proces?	Voldoende overlap?	Meer dan 1 organisatie?	Verandering nodig?	Conclusie: kandidaat voor shortlist?	Nr. shortlist
L1	Persoonsrelaties	Het betreft (CRD 12) relaties tussen personen die in economische (inkomen en vermogen) zin bij elkaar horen. Partners, ouder-kind, overkoepelende begrippen als huishouden en gezin.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S1
L2	Lerarenregister	Register met (gekwalificeerde) docenten.	Nee					Nee	
L3	Vermogen	Het gaat om vermogen (financieel en in de toekomst mogelijk ook niet-financieel) die aan een bepaalde burger toebehoort, eventueel boven bepaalde vermogensgrenzen.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S2
L4	Totaalinkomen of huishoudinkomen	Het gezamenlijke inkomen van (de leden van) een huishouden, totaalbedrag conform CBS-definitie.	Nee					Nee	
L5	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	Het al dan niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaard zijn door UWV.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	

L6	Gemachtigde	Het om een derde die door de burger zelf is aangewezen om scherp of minder scherp omschreven zaken af te handelen. Bewindvoerders, curatoren en degenen die ouderlijk gezag uitoefenen vallen hierbuiten.	Ja	Ja	Nee			Nee	
L7	Verblijfsdoel	Het doel van het verblijf (voor een niet-Nederlander) in Nederland.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	
L8	Gedetineerden	Het gedetineerd of voortvluchtig zijn van een persoon. Mogelijk tellen ook andere vrijheidsbenemende straffen mee.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S3
L9	Bereikbaarheid	Het gaat hier om 'nieuwe' communicatiekanalen waarop de burger is te bereiken, niet staande in de GBA. E-mail, mobiel nummer en correspondentieadres. Verschillende uitvoeringsorganisaties hebben en gebruiken deze gegevens al, maar er is behoefte aan een plaats waar deze gevonden kunnen worden. De ideeën van CRD 12 zijn om dit via een profielservice van MijnOverheid te doen. In bestuurlijk overleg MijnOverheid is gesproken over een kernset van gegevens.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S4
L10	Rekeningnummer	Idee in CRD 12 is om burger te verplichten één rekeningnummer voor de hele overheid te hanteren.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S5
L11	Verzorgende wettelijke vertegenwoordiger	De SVB heeft een methodiek om dit, ook wanneer het minder duidelijk is, vast te stellen. Binnen werkgroep 8 wordt gekeken of dit gegeven breder gebruikt kan worden.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	

L12	Personen in buitenland	Diverse gegevens over personen die in het buitenland verblijven, en die een relatie hebben met DUO, SVB, UWV en/of Belastingdienst. Gaat verder dan adresgegevens (toekomstig RNI).	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S6
L13	Verzekerd zijn voor AWBZ	Het verplicht verzekerd zijn op grond van de AWBZ. Specifieke uitwisseling tussen SVB en CvZ.	Ja	Nee				Nee	
L14	Gemoedsbezwaren niet verzekeren	Het hebben van een geregistreerd gemoedsbezwaar voor (volks- en werknemers)verzekeringen.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	
L15	Gastouder-administratie	Registratie van personen die als gastouder (in de kinderopvang) optreden.	Ja	Nee				Nee	
L16	Verhuurders-administratie	Registratie van partijen die als verhuurder van woonruimte optreden.	Nee					Nee	
L17	Vrijwillig gekozen aanhef en aanschrijving	Keuze van de burger voor een bepaalde aanschrijving (bijv. "weduwe van").	Ja	Ja	Nee			Nee	
L18	Spoorloze debiteuren	Signalen over adressen, inkomsten of vermogen van debiteuren die hun betaalverplichtingen niet nakomen.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S7
L19	Ouderlijk gezag	Registratie van het ouderlijk gezag zoals dat voor een persoon (kind) op enig moment geldt, met inbegrip van relevante uitspraken van de kinderrechter.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	S8
L20	Informatie m.b.t. onderwijs	Het betreft hier gegevens over startkwalificatie en/of praktijkovereenkomst. Het wel of niet hebben hiervan is van invloed op (de hoogte van) financiële regelingen.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	

L21	Gegevens over werkzoekenden	Werkzoekende is iemand die zich bij het UWV heeft ingeschreven.	Ja	Nee					Nee
L22	Niet-betaling AOW-premie	Het niet betalen van AOW-premie (premie volksverzekeringen) daar waar wel de plicht tot betalen bestaat.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
L23	Gegevens t.b.v. kindgebonden budget	Recht op kinderbijslag.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
L24	Gegevens over AOW- en ANW-gerechtigden	Bepalen van de kring van burgers die AOW- dan wel ANW-gerechtigd zijn.	Ja	Nee					Nee
L25	Buurt(code)	Al dan niet unieke identificatie van de buurt.	Nee						Nee

Beschrijving van niet-gekozen cases uit de shortlist

Vermogen

Beschrijving

Vermogen bestaat uit tal van vermogenscomponenten. Bezittingen minus schulden? Binnenlands/buitenlands vermogen is van belang, evenals peildatum.

Hoewel vermogen momenteel alleen door BD en SVB gebruikt wordt en niet door UWV en DUO, werken we het toch uit vanwege het regeerakkoord waarin steeds vaker met vermogen rekening wordt gehouden.

Belang

In het regeerakkoord worden miljardenbezuinigingen ingeboekt door in tal van regelingen rekening te gaan houden met vermogen. De grote geldstromen dus. Vermogen bepalen is bewerkelijk en het is lang niet altijd in het belang van de burgers om mee te werken aan het vaststellen ervan. Dan is het efficiënt om het bepalen van een component door één instantie te laten doen en het gegeven vervolgens gezamenlijk te gebruiken.

Haalbaarheid

In een samenwerkingsmodel componenten die zijn vastgesteld door één uitvoerder opnieuw laten gebruiken door andere uitvoerders lijkt qua aanpak op bestaande uitwisselingen, dat zou haalbaar moeten zijn. Nader te bepalen welke componenten het betreft.

Gebruik

Belastingdienst Toeslagen

Vermogen (voor de inkomstenbelasting) wordt door de Belastingdienst (box 3) vastgesteld. Voor Toeslagen is het ook van belang. Bij een te hoog vermogen, bestaat geen recht op zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. De drempelbedragen zijn verschillend.

De informatie wordt nu via query's aan gemeenten en CAK geleverd en daarbij wordt aangegeven dat de informatie niet compleet is. De Belastingdienst heeft immers niet alle vermogensinformatie, alleen die van de wettelijke grondslag van de Inkomstenbelasting. De Belastingdienst heeft ook schuldengegevens van financiële instellingen, maar niet van alles (bijvoorbeeld schulden bij Wehkamp).

Het box 3-vermogen is niet het enige gehanteerde begrip. Vermogen bestaat uit verschillende componenten. Tot (persoonlijk/individueel) vermogen hoort onder meer spaargeld, schenkingen, beleggingen en een vakantiehuis. Ook vermogen in het buitenland telt mee. De waarde van de eigen woning telt niet mee. Het gaat om het vermogen op 1 januari van een kalenderjaar.

UWV

Geen behoefte.

SVB

Nodig om aanvullende inkomensondersteuning voor ouderen vast te stellen. SVB doet een inkomens- en vermogenstoets. Buitenlands vermogen telt ook mee. Gaat niet alleen om box 3-vermogen. 'Vermogen' is de waarde van alle bezittingen, zoals spaargeld, aandelen, een huis, auto, caravan, vakantiewoning, sieraden en antiek. Waarde eigen woning telt wel mee, bezittingen in het buitenland eveneens.

DUO

Vermogen niet van belang.

Gedetineerden

Beschrijving

Het betreft gegevens over verblijf in een gevangenis of huis van bewaring, of het voortvluchtig zijn van personen die in detentie hadden moeten zitten.

Belang

Er lijkt met name sprake van een politiek belang, rechtvaardigheidsgevoel. Het gaat om betrekkelijk kleine aantallen en relatief bescheiden bedragen.

Haalbaarheid

Er zijn meerdere bronnen (DJI, CJIB, Nederlandse ambassades in het buitenland), waartussen nog geen samenwerking lijkt te bestaan. Het proces om de gegevens uit een of meer van deze bronnen voor meerdere gebruikers op een eenduidige manier te ontsluiten staat nog aan het begin. Detentie lijkt qua soort gegeven op verblijfsstatus, die wordt vastgesteld door de IND en ontsloten via de GBA. Dat is bij detentie wellicht ook een begaanbare route.

Gebruik

Belastingdienst Toeslagen

De Belastingdienst Toeslagen vraagt gegevens over gedetineerden bij DJI op. Dit is van belang om recht op zorgtoeslag en huurtoeslag te bepalen.

UWV

UWV heeft dit gegeven nodig bij het beoordelen van de rechtmatigheid uitkering werknemersverzekeringen.

Kwaliteit (tijdigheid, volledigheid van records/identificatie) van gegevens kan sterk worden verbeterd, en complexiteit is te hoog. Er zijn nu verschillende bronnen en werkwijzen.

Zich niet melden voor gevangenisstraf, in een penitentiaire inrichting verblijven of voortvluchtig zijn vallen onder 'gedetineerd'.

SVB

SVB heeft dit gegeven nodig voor het beoordelen van de rechtmatigheid AOW en ANW. Bij detentie worden deze stopgezet.

Detentie is verblijf van meer dan een maand in een penitentiaire inrichting of een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden. Extramurale vrijheidsbeneming telt niet mee.

DUO

DUO maakt een onderscheid tussen buitenlands gedetineerden, in Nederland gedetineerden of voortvluchtigen. Binnenlands gedetineerden zijn voor hen van belang voor het recht op uitwonendtoelage. Deze gegevens krijgen ze van CJIB. Dit overzicht wordt naast de Stufi gelegd en dan worden er jaarlijks 8 uitgehaald. Het gaat dus niet om veel kosten en baten. De uitwisseling op zich kan wel verbeterd worden.

Rekeningnummer

Beschrijving

Burgers en bedrijven gebruiken in betalingsverkeer met de overheid één of meerdere rekeningnummers.

Vanuit CRD 12 is het idee om de burger te verplichten één rekeningnummer voor de hele overheid te hanteren.

Gebruik

Belastingdienst Toeslagen

De Belastingdienst wil één rekeningnummer in het contact met burgers. Overwegingen hierbij zijn: terugdringen beheerskosten en voorkomen fraude.

De Belastingdienst geeft aan dat het niet van belang is of zij hetzelfde nummer als bijvoorbeeld DUO gebruiken.

UWV

UWV ziet voordeel in overstappen op één rekeningnummer voor overheid: beperkt administratielasten aan uitkerings- én inningskant. Het helpt om vorderingen vs. rechten met elkaar te verrekenen. En kan ondersteunen bij identificatie.

SVB

SVB geeft aan dat het gewenst beleid (CRD 12) is dat burger op 1 rekeningnummer bedragen van de overheid ontvangt. Burger moet dit rekeningnummer zelf doorgeven. Register wordt initieel gevuld met Belastingdienstgegevens, daarna aansluiting van (en vulling door) andere organisaties. Baten van dit zijn nog niet goed gekwantificeerd.

DUO

DUO heeft op dit moment geen centrale administratie van rekeningnummers. In het kader van CEPA en IBAN is er wel een initiatief voor een centraal systeem voor rekeningnummers en machtigen. DUO wil dit centraal registeren, maar geeft aan dat dit per proces een ander rekeningnummer kan zijn en maakt daarbij ook een onderscheid tussen in- en uitbetalingen. Dit zou 1 januari 2014 klaar moeten zijn. Hierbij speelt ook de tenaamstelling van de rekeninghouder. Dit kan anders zijn dan de naam van de klant van DUO (bvb. als ouders het geld innen).

Personen in het buitenland

Nog in het stadium van vorming van een idee. Met name voor Belastingdienst en SVB van belang. Met de komst van de RNI is er een bruikbare registratie van eenduidig identificeerbare personen.