

twalf eisen, dertien kuikens
rapport over
de implementatie van de twalf eisen
(uit 2003)
in de wetten voor basisregistraties

adviseurs:
drs. E.B.M Schoenmakers CMC
mr. W.E.H. Sloots
mr.dr. J.A.I. Wendt

maart 2014

in opdracht van:
Directie Burgerschap & Informatiebeleid (B&I)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Vooraf

1.1. Inleiding

Deze rapportage doet verslag van de zoektocht naar de implementatie van de twaalf eisen die volgens vast kabinetsbeleid aan basisregistraties moeten worden gesteld, in de verschillende wetten voor basisregistraties. Het was een flinke tocht en we hebben redelijk wat omzwervingen gemaakt. We zijn de herkomst van de twaalf eisen nagegaan en hebben vervolgens gedaan wat het ministerie van BZK, onze opdrachtgever, ons had gevraagd: zijn die twaalf eisen inderdaad in alle wetten neergeslagen, als er daarin lacunes zijn, heeft dat tot maatschappelijke effecten geleid waaruit – wij vatten samen – te vermijden kosten voortvloeien? Dat onderzoek moest dienstbaar zijn aan het antwoord op de vraag, of stelselbrede wetgeving voor basisregistraties tot stand zou moeten komen en wat daar dan de inhoud van zou moeten zijn.

Het koersen op wetteksten was niet zo ingewikkeld. De twaalf eisen waren niet alle in elk van de wetten geïmplementeerd en een enkele zelfs helemaal niet, en in elk geval ook niet overal in gelijke bewoordingen. Maar dat leidde – voor zover we konden nagaan – niet tot grote problemen, laat staan tot vermijdbare kosten. Dat kon echter de uitkomst niet zijn, omdat er wel degelijk van ongemakken binnen het functioneren van het stelsel sprake is¹. We zijn daarom de diepte ingegaan en hebben onderzocht op welke wijze die eisen overal waren geïmplementeerd. En op dat moment bleken wel degelijk forse verschillen. Die hadden verschillende oorzaken, die samenhangen met (onder meer) de vraag of een bestaande registratie werd 'opgewaarderd' of dat een compleet nieuwe registratie in het leven werd geroepen, welke infrastructuur er al min of meer actief was, maar ook met cultuurverschillen binnen en tussen organisaties. In het bijzonder bleek ook het niet sturen op homogeniteit al die verschillen een kans te hebben gegeven om zich te ontwikkelen. Die verschillen zijn niet van dien aard dat we niet meer van een 'stelsel van basisregistraties' kunnen spreken. Maar we moeten wel onderkennen dat dit stelsel meer dan enig groot onderhoud behoeft. Er is inderdaad op een aantal punten sprake van zaken die functioneel niet in een optimale vorm zijn gegoten en daaruit vloeit naar onze verwachting al evenzeer een niet-optimaal functioneren uit voort. Zonder dat we die hebben kunnen kwantificeren: ze wordt in elk geval ervaren als ongemak en er is gedoe over. Dat kost altijd geld. Tijdens onze tocht zijn we op wat aanpalend ongemak gestuit, zoals rechterlijke uitspraken met (in onze ogen) ongemakkelijke uitspraken en een enkele houder van een basisregistratie van wie we denken dat het op papier allemaal wel klopt, maar waar het klantvriendelijker zou kunnen – wat ook weer gedoe, ergernis en dus kosten zou kunnen besparen. Het is meer dan 'bijvangst' maar vergt wel verdere uitwerking na meer diepgravend onderzoek. En wat uiteindelijk heel evident bleek: basisregistraties zijn onderdeel van het veel grotere fenomeen

¹ Na meerdere jaren praktijkervaringen worden er in allerhande gremia discussies gevoerd over hoe het gebruik van authentieke gegevens beter zou moeten kunnen, komen allerhande praktijkvragen langs (cluster Stout binnen ICTU, discussiegroepen op LinkedIn, en dergelijke). Daar gaan we hier nu niet verder op in; ze zijn ons bekend en voor ons was het een gegeven.

'e-overheid'. Wat in de wereld van de e-overheid gebeurt werkt door in het werelddeel dat de basisregistraties omvat. En omgekeerd: veel van de vraagstukken die zijn gerelateerd aan de basisregistraties gelden ook voor de verdere e-overheid.

We hebben deze zoektocht rond de jaarwisseling 2013-2014 in een kleine vier maanden uitgevoerd. We vonden het een boeiende en uiteindelijk – vooral vanwege steeds nieuwe vondsten – uitdagende tocht. We kijken er met genoeg op terug en gaan er graag dieper op in.

1.2. Leeswijzer

Dit rapport telt na dit voorwoord nog zeven hoofdstukken (en enkele bijlagen). Het is niet-temin in twee te onderscheiden (maar natuurlijk wel samenhangende) delen uiteen te leggen. Het eerste deel omvat de hoofdstukken 2, 3 en 4 en is vooral feitelijk van aard. Hetgeen daarin is samengebracht hadden we nodig voor hetgeen daarna zou komen. Het betreft achtereenvolgens een beschrijving van waar de twaalf eisen vandaan komen in hoofdstuk 2, de implementatie van elk van de twaalf eisen per wet in hoofdstuk 3 en vervolgens datzelfde nog eens, maar dan de twaalf eisen per eis in hoofdstuk 4. De daar weergegeven bevindingen waren niet alleen voor ons nuttig maar kunnen ook dienen als basismateriaal voor latere werkzaamheden.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn meer beschouwend en monden uit in onze aanbevelingen, onderscheiden naar invalshoek of discipline. In hoofdstuk 5 geven we een analyse van hetgeen we in de hoofdstukken 3 en 4 in kaart hebben gebracht. In hoofdstuk 6 verbreden we beredeneerd de probleemstelling van dit onderzoek. De uit dit geheel te clusteren problematiek geven we in hoofdstuk 7 weer. Dat alles resulteert in hoofdstuk 8 waarin we die clusters van aanbevelingen voorzien. Als menukaart: er valt uit te kiezen, al hangen sommige aanbevelingen wel met elkaar samen. Daar bedoelen we tevens mee dat niet alles hoeft, maar dat er wel een zekere massa moet zijn in het totaalpakket; het achterwege laten van acties in een bepaalde benoemde actielijn kan er toe leiden dat in een andere actielijn meer inspanningen nodig kunnen zijn. Het gaat – zoals zo vaak in het leven – om het vinden van een zeker evenwicht.

Wie haast heeft of gewoon weinig leestijd stapt daarom hier over naar de hoofdstukken 5 tot en met 8. Wie de opdracht krijgt om een programma van aanpak of zelfs een programmaplan te schrijven zou zich zelfs kunnen beperken tot hoofdstuk 8. Wie wil weten, hoe het allemaal zo gekomen is, wie wil weten hoe het zit of wie ons lastige vragen wil stellen om nog meer te weten te komen – we konden niet alles opschrijven en zelfs niet naar onze eigen idee voldoende uitdiepen – hij of zij leze dit hele adviesrapport.

1.3. Verantwoording

Onze aanpak van deze opdracht is als volgt geweest. Na acceptatie van onze offerte hebben we een gesprek gehad met de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie ter precisering van het beoogde resultaat. Halverwege de uitvoering er van hebben we in een

'mid term review' de eerste resultaten besproken – kortweg betrof dat het feitelijk deel van het onderzoek, de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit rapport – waarbij ook een aantal onderwerpen aan de orde zijn geweest die onze verwondering hadden gewekt. Het concept voor dit eindrapport is medio februari 2014 met de begeleidingscommissie besproken. De uitkomst van dat gesprek heeft er toe geleid dat de oorspronkelijke vraagstelling en hetgeen wij daaraan hebben toegevoegd, scherper van elkaar zijn onderscheiden. Daardoor konden onze aanbevelingen in het slothoofdstuk beter – althans: beter zichtbaar – worden onderbouwd.

Als eerste actie hebben we de onderscheiden wetten in kaart gebracht en daaruit gedestilleerd, welke wettelijke bepalingen voor onze analyses van belang zouden (kunnen) zijn. Die hebben we in een schema opgenomen, waarna we de vergelijking per wet (met inbegrip van relevante delen van de wetsgeschiedenis) en per eis konden weergeven. Tegelijkertijd is een beknopt jurisprudentieonderzoek² uitgevoerd en is relevante literatuur bekeken. Gaandeweg hebben we ook een aantal direct betrokkenen geraadpleegd, waarbij we hen zowel hebben bevraagd op hun eigen ervaring als op onze (toen nog voorlopige) bevindingen. Dat betrof steeds ongestructureerde interviews. Niettemin zijn we wel steeds de twaalf eisen langsgelopen en is daarna de vraag gesteld waar de pijnpunten zitten en waar een mogelijke oplossingsrichting. De interviews hebben een redelijk consistent beeld opgeleverd en naar onze overtuiging onze adviezen ondersteund. Ze boden ook niet te negeren inspiratie om de oorspronkelijke vraagstelling te verbreden. Voor de goede orde: niet onze gesprekspartners maar wij zijn geheel verantwoordelijk voor de inhoud van het voorliggend adviesrapport. Tussentijds hebben we enkele malen gebrainstormd over vragen als waarom zaken waren, zoals ze waren, hoe dat toch zou kunnen zijn gekomen, of dat juridische of een meer organisatorische of cultureel georiënteerde aanpak zou vergen, etc. Daarbij bleek van waarde dat de onderzoekers naar opleiding en beroepshalve een verschillende achtergrond hadden. Juist zoals het gebruik van authentieke gegevens door afnemers met een verschillende publieke taak leidt tot beter inzicht in de werkelijkheid en dus tot nauwkeuriger en meer waarheidsgetrouwe basisregistraties.

1.4. Twaalf eisen, dertien kuikens

Dit onderzoek ging over de implementatie van de twaalf eisen in de wetten voor basisregistraties. Wij hebben al vastgesteld dat deze basisregistraties een essentieel, maar anderzijds ook maar een beperkt deel uitmaken van die e-overheid. Ze bestaan bovendien nog maar kort: de oudste in deze functie is zeven jaar. Het zijn nog relatieve kuikens. Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat er nog tekenen van onvolwassenheid zijn, dat er nog groei kan (en moet) plaatsvinden en dat verdere vorming nog mogelijk zou moeten zijn.

Het zou de samenstellers een groot plezier doen als op enig moment zou blijken dat dit rapport daar een zichtbare bijdrage aan zal hebben geleverd.

² Met 'beknopt' bedoelen we in dit geval dat er veel uitspraken als vermoedelijk relevant zijn aangemerkt, maar dat de analyse er van en de verwerking in dit rapport bescheiden is gebleven.

2. De twaalf eisen in retrospectief: wat hield, gezien door de ogen van nu, de brief van 3 maart 2003 precies in, wat was daarvan het oogmerk, welke de context?

2.1. Het 'oude' retrospectief

"Voor wat betreft het juridisch kader is bepaald dat iedere authentieke registratie als zodanig bij wet wordt vastgesteld. In de betreffende wet wordt aangegeven wat het doel, het werkingsgebied en de aan de registratie te stellen kwaliteitseisen zijn, alsook hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging en de financiering zijn geregeld. (...) Besloten is tot wetgeving per registratie, waarbij niet uitgesloten is dat op termijn een aantal algemene bepalingen zal worden ondergebracht in een kaderwet."³ De Kamerbrief uit 2003⁴ zelf bevatte vooral een verantwoording van het Programma Stroomlijning Basisgegevens I (SBG-I)⁵ en een aantal in algemene termen verwoorde voornemens. De bij die brief gevoegde twee bijlagen werkten die voornemens al meer concreet uit. Daarbij is eigenlijk nergens geschreven dat die voornemens op uniforme wijze gerealiseerd zouden moeten worden. Sterker, in bv. de paragraaf over financiering in bijlage 1 bij de Kamerbrief is juist aangegeven dat en waarom verschillen gewenst zouden kunnen zijn, rekening houdend met waar kosten zouden ontstaan en baten zouden kunnen worden gerealiseerd.⁶

De twaalf eisen vormen de inhoud van bijlage 2 bij meergenoemde brief. Ze zijn niet oorspronkelijk geformuleerd door de bewindslieden die deze brief hebben ondertekend, maar – zoals de bijlage ook vermeldt – ontwikkeld door het Programmabureau SBG-I. Belangrijker lijkt dat wat nu 'twaalf eisen' is gaan heten, in die bijlage is weergegeven als een vijftal eisen, onderscheiden in (1) heldere wetgeving, (2) transparante financiën, (3) duidelijke inhoud en structuur, (4) idem verantwoordelijkheden en procedures en (5) onderdeel uitmakend van het stelsel. Behalve die over de financiën zijn deze eisen vervolgens in onderdelen uiteengelegd om uiteindelijk op twaalf uit te komen. Wij houden vanzelfsprekend in het navolgende aan dat onderscheid in twaalf onderdelen (of facetten, of invalshoeken) van eisen, die we als 'twaalf eisen' zullen blijven aanduiden. Maar om het nog wat verwarrender te maken: die 12 eisen zijn door het Programmabureau toegelicht in 10 zgn. Handreikingen. Die vervolgens weer niet integraal zijn te herleiden tot die twaalf eisen.

Dat is overigens niet zo verwonderlijk. Waar de twaalf eisen actueel worden gezien als vooral *juridische* eisen – eisen waar wetgeving voor zou moeten gelden of althans aan zou moeten voldoen – zijn ze niet als zodanig ontworpen en geformuleerd. De tien handreikingen hebben een duidelijk *informatiekundige* achtergrond en de verdeling in vijf clusters van eisen in bijlage 2 van de Kamerbrief heeft dat ook nog. Dat is op zichzelf helemaal niet erg.

³ Kamerstukken II, 26 387, nr. 18, bijlage 1, pag. 5.

⁴ Naar deze brief zal nog vaker worden verwezen. Wij zullen haar hierna kortheidshalve duiden als 'de Kamerbrief'.

⁵ Eertijds nog zonder nummer. Dat is pas toegevoegd toen er besloten was tot een vervolg: SBG-2.

⁶ Dat inmiddels het besef is gegroeid dat het niet handig is als overheidsorganisaties elkaar voortdurend rekeningen zouden moeten sturen voor het gebruik van elkaars gegevens doet aan het eertijds geformuleerde uitgangspunt in retrospectief niet af.

Immers, wat informatiekundig wordt ontworpen en vervolgens juridisch (zoals in wetgeving) wordt vastgelegd moet nog steeds wel over hetzelfde gaan. Omgekeerd, wat in wet- en regelgeving neerslaat over elektronisch uitwisselen van gegevens (of berichtenverkeer, of ...) moet informatiekundig wenselijk en technisch mogelijk zijn. De Handreikingen zijn dan ook door het Programmabureau SBG-I zelf – eind 2002 al – geherformuleerd tot de twaalf eisen⁷ en die geclusterd in de vijf in bijlage 2 van de Kamerbrief onderscheiden (laten we ze noemen:) aandachtsvelden. Zoals de programmamanager in zijn voorwoord van het betreffende document al schreef: "Verder is het van belang in te zien dat dit document 'work in progress' is. Dit betekent dat het onze huidige ideeën en standpunten bevat (...)." De voorspelling van deze Steven Luitjens even verder luidde: "In de loop van dit jaar zal met dit document worden gewerkt (...). Die inzichten die daarbij worden opgedaan zullen ongetwijfeld leiden tot aanpassingen aan dan wel aanscherpingen van dit document." Wat evenwel steeds constant bleef waren de achterliggende doelen: het streven naar een moderne, vraaggestuurde overheid die niet naar de bekende weg vraagt, die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven, die je niet voor de gek kunt houden, die weet waarover ze het heeft, waarop mensen kunnen vertrouwen en die niet meer kost dan nodig is.

De ontwerpers zagen de geformuleerde twaalf eisen dus op voorhand niet als in beton gegoten. Dat neemt niet weg dat ze het voorbije decennium leidend zijn gebleven in de beleidsontwikkeling rond basisregistraties en niet zonder reden. Dat ze op termijn, als gevolg van nieuwe inzichten, bijgesteld zouden *kunnen* worden is evident – we spreken niet voor niets van *beleidsontwikkelingen* – maar dat betekent nog niet dat ze ook steeds (of regelmatig) bijgesteld zouden *moeten* worden. Ten laatste: dat de twaalf eisen op uniforme wijze tot wetgeving zouden moeten leiden hebben we in de stukken van eertijds niet terug kunnen vinden. Ook daarvoor geldt dan weer dat het goed zou *kunnen* zijn om dat niettemin wel te doen. Maar ook dat het wellicht niet, of niet steeds nodig zou kunnen zijn. Een oordeel daarover vergt daarom altijd een open blik.

Voor dat laatste vinden we ook bevestiging in de eerste Handreiking, 'Een intelligente, geen alwetende overheid'⁸. Daarin zijn de eerste tien van de twaalf eisen al verwoord, maar in een wat andere volgorde; zo werd het verplichte gebruik als eerste eis genoemd. De terugmeldplicht was onderdeel van de kwaliteitsborging en de aansprakelijkheid onderdeel van de afspraken tussen bronhouder en afnemers. De actueel gestelde eis van een wettelijke regeling was eertijds nog geformuleerd als de noodzaak om gegevens een formele juridische status toe te kennen.

Voor de discussie daarover willen we argumenten aandragen. Daarvoor gaat relevant zijn hoe de twaalf eisen zijn 'geland' in de huidige wetten voor basisregistraties, of juist niet, en waarom dan niet. Daarover gaat dan ook dit rapport. Maar daarbij zou de lezer zich ook steeds moeten blijven realiseren:

⁷ Programmabureau SBG, Eisen aan een authentieke registratie, Werkdocument, 19 december 2002.

⁸ Wij beschikten over de tweede druk. De daarop volgende drie Handreikingen waren toen al uitgebracht.

- ✓ de eisen zijn ontworpen vanuit informatiekundig perspectief; dat kan vertaling vergen naar juridische en bestuurlijke praktijk (en omgekeerd);
- ✓ de ontwerpers hielden op voorhand rekening met de mogelijkheid dat nieuwe inzichten tot aanpassing van de geformuleerde eisen zouden kunnen leiden;
- ✓ de ontwerpers onderkennen dat implementatie van de 12 eisen altijd noodzakelijk zou zijn, maar hielden tegelijkertijd rekening met verschillende wijzen van implementeren.

2.2. Herkomst en bestemming (of andersom?) van de twaalf eisen

In deze subparagraaf zullen we aangeven wat (voor zover uit documenten valt af te leiden) de historie is van elk van de twaalf eisen, zoals geformuleerd in bijlage 2 bij de Kamerbrief. Die vindplaats is de basis voor onze vergelijking, omdat ze ook de opmaat vormt voor het gevraagde onderzoek naar de doorwerking er van. We geven de gevonden historie tamelijk compact en staccato weer. Ze vormt immers wel (relevante) context voor, maar geen uitkomst van het onderzoek. We zullen daarbij steeds korthedshalve verwijzen naar het Werkdocument en (waar relevant) de betreffende Handreiking. Op enkele plaatsen zullen we een 'verwonderpunt' markeren, een kwestie die wellicht nader aandacht gaat vragen.

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

Het Werkdocument vraagt dat aan de registraties dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan het feit dat een gebruiker van deze registratie de gegevens zelfstandig heeft verzameld. Het aanwezig zijn van een (authentiek) gegeven in een authentieke registratie zou kunnen betekenen dat het voor de gebruiker van dit gegeven niet langer noodzakelijk is onderzoek te doen naar de juistheid van het gegeven bij de verzameling ervan (als er echter in het gebruik procedures zijn voor het bepalen van de juistheid, dan hoeven die zeker niet zonder meer te vervallen). De formulering van deze eis lijkt in belangrijke mate voort te bouwen op de Handreiking (nr. 10) Het recht op stroomlijning basisgegevens⁹, waarin zowel wordt onderbouwd dat als waarom er formele wetgeving aan een basisregistratie ten grondslag behoort te liggen en wat daarin regeling behoort. Deze studie bouwt zelf weer voor een deel voort op onderzoek van de Universiteit Tilburg.¹⁰

✓ *Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht*

Het Werkdocument stelt in dit verband voorop dat een authentieke registratie niet vanzelfsprekend een foutloze registratie is. Al zijn de bestanden met zelf verzamelde gegevens die nu door de beoogde afnemers van authentieke registraties gebruikt worden dit ook niet: "Maar omdat aan gegevens in een authentieke registratie wel belangrijkere consequenties worden verbonden dan aan registraties die zijn aangelegd ten behoeve van de uitvoering van specifieke overheidsprocessen¹¹ vraagt dit ten aanzien van de gegevens in de authen-

⁹ Onderzoek van Victor de Pous, Programma SBG-1, 2002.

¹⁰ E. Schreuders, J.E.J. Prins, Met recht gestroomlijnd, Tilburg, juni 2002.

¹¹ Of deze uitspraak, gelet op art. art. 3:2 Awb, helemaal juist is laten we hier in het midden. Bestuursorganen hebben immers altijd zelf de plicht om hun besluiten goed voor te bereiden.

tieke registraties om strengere eisen aan de procedures voor signalering en correctie van onjuiste gegevens." Door het brede gebruik van de authentieke registratie is de kwaliteit beter dan iedere afzonderlijke organisatie voor zich kan realiseren, omdat, door het brede gebruik en invalshoeken vanuit verschillende disciplines, signalen van onjuistheden sneller naar boven zullen komen waardoor een zelfreinigende registratie ontstaat.

In Handreiking 2, Kwaliteitsborging, maakt het terugmelden nadrukkelijk deel uit van de kwaliteitszorg binnen het systeem als geheel. Als afnemers onjuistheden constateren in gegevens die aan een basisregistratie zijn ontleend, melden ze dat (terug) aan de houder. Een geregistreerde die wordt geconfronteerd met een hem betreffend onjuist gegeven dat een afnemer in zijn werkproces hanteert, kan dat melden aan de betreffende afnemer, het bestuursorgaan dat jegens hem kennelijk iets wil ondernemen of een besluit wil nemen¹². Die afnemer, dat bestuursorgaan, wordt vervolgens verondersteld terug te melden bij de houder van de registratie. Dit wijkt intussen af van hetgeen daarover bij de derde van de twaalf eisen, het verplichte gebruik, is aangegeven. We merken op deze plaats vervolgens alvast op het opvallend te vinden dat het systeem van terugmelden binnen de opbouw van de twaalf eisen vooruitloopt op het voorschrift van dat verplichte gebruik. Immers, het terugmelden is een gevolg van eerder ontstane 'gerede twijfel' aan de juistheid van een authentiek gegeven; die twijfel ontheft van dat verplichte gebruik en pas dan komt het terugmelden aan de orde. Of deze bedoeling stand houdt in de actuele praktijk en de daarop gebaseerde rechtspraak¹³ valt overigens nog te bezien.

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

Het Werkdocument benoemt drie redenen voor deze eis: (1) burgers en bedrijven hoeven nog maar eenmaal gegevens aan 'de overheid' aan te leveren, (2) de kwaliteit en waarde van de registratie gaan inderdaad 'hors categorie' zijn en (3) de uitwisseling van gegevens tussen overheden wordt gestroomlijnd. Daarom is het gebruik van de beschikbare authentieke registraties "voor alle instanties die uitvoering geven aan publieke taken verplicht. Daarop zijn geen uitzonderingen, tenzij om zwaarwegende redenen als privacybescherming." Het is derhalve niet toegestaan gegevens die reeds binnen een authentieke registratie aanwezig zijn opnieuw te verzamelen. Een afnemer mag en moet de aangewezen gegevens uit de authentieke registratie zonder nader onderzoek gebruiken in zijn werkproces. Wanneer bijvoorbeeld een burger beweert dat zijn gegevens onjuist zijn opgenomen, dan moet – staat op deze plaats in het Werkdocument – die burger naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven gewijzigd te krijgen: "De reactie dat dit bureaucratisch overkomt en omslachtig voor de burger is, is wel begrijpelijk maar niet correct." Het is in der praktijk evenwel erger. De Afdeling bestuursrechtspraak RvS eist hier (tegende letterlij-

¹² Hier zien we een – buiten de scope van dit onderzoek vallende – discrepantie tussen de actueel aanvaarde opdracht aan burgers om te zorgen dat hun eigen registraties deugen (op het gebied van woonadres, op naam staande kentekens, en dergelijke) en de beoogde systematiek van werken met basisregistraties door de overheid als geheel, als eenheid. Maar zie bij eis 3!

¹³ Zie daarover vooral hoofdstuk 6 van dit adviesrapport.

ke bewoording in) meer dan gereede twijfel, maar absolute zekerheid dat het gegeven inhoudelijk anders moet zijn dan is geregistreerd¹⁴.

Handreiking 1, Een intelligente, geen alwetende overheid, noemt de eis van verplicht gebruik wel als eerste, en betreft die voorts op een bredere groep organisaties: alle uitvoerders van publieke taken¹⁵. Dat ligt op zichzelf voor de hand. Veel publieke taken worden buiten de overheid uitgevoerd; denk aan onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en andere aan het grote publiek diensten verlenende organisaties. Daar is dus ook veel winst te behalen als gevolg van verplicht (en dus breed) gebruik. In de wetten voor basisregistraties is aan dat brede gebruik wel afgedaan; deze wetten beperken de gebruiksplicht tot bestuursorganen. Dat is enerzijds smaller dan 'overheidsbreed' (zo valt de rechtspraak er buiten) maar omvat dit begrip ook wel private organisaties, voor zover deze overheidstaken uitvoeren¹⁶. De Handreiking Kwaliteitsborging is genuanceerd over de vraag, hoe gegevens gecorrigeerd moeten worden in de authentieke registratie, langs de weg van een terugmelding of door de burger te verwijzen naar de bronhouder: dat hangt af van de omstandigheden van het geval¹⁷.

Op dit punt dienen zich twee verwonderpunten aan. De eerste is, of de opstellers van deze teksten zich hebben gerealiseerd wat 'alle instanties die uitvoering geven aan publieke taken' of zelfs maar 'overheidsbreed' kan omvatten. Dat zijn immers heel veel en heel verschillende organen¹⁸. Wij komen daar nog op terug in par. 5.3. De volgende vraag is, hoe deze eis zich verhoudt met procedures van voorafgaande autorisatie, bedoeld bij eis 8, en met het stelsel van individuele afspraken tussen bronhouders en afnemers, waar in alle stadia regelmatig sprake van is.

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

Het Werkdocument bevat over mogelijke aansprakelijkheden slechts zeer algemene teksten; er wordt zelfs niet geduid, welke aansprakelijkheid, voor wie, in welke omstandigheden, waarvoor, wordt bedoeld. Handreiking 1 was iets concreter door aansprakelijkheid te benoemen voor de gevolgschade die veroorzaakt wordt door onjuiste gegevens in de registratie¹⁹. Intussen was door de Landsadvocaat samen met de Universiteit Tilburg het fenomeen 'aansprakelijkheid' rond het gebruik van overheidsinformatie in het Nederlandse recht uitvoerig beschreven²⁰. In de latere Handreiking 9, Waar kan ik op worden aangespro-

¹⁴ Zie opnieuw hoofdstuk 6.

¹⁵ Programmabureau SBG-1, Een intelligente, geen alwetende overheid, pag. 13.

¹⁶ Meer daarover o.a. in Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Groningen/Deventer 1989 en Schreuder, C.A., Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen. Proefschrift, Groningen 1994.

¹⁷ Rietdijk, M., voor Programmabureau SBG-1, Handreiking Kwaliteitsborging, pp. 29/30.

¹⁸ Het kan immers variëren van de colleges van B&W dan wel de gemeentelijke Directeur Maatschappelijk Welzijn, de NMa die beroepsgroepen in de zorg een kartelwaarschuwing geeft, de directeur van het Agentschap Telecom, de marktmeester in de gemeente Almere

¹⁹ Een intelligente, geen alwetende overheid, pag. 15.

²⁰ Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en Katholieke Universiteit Brabant, Aansprakelijkheid

ken?, wordt daaruit afgeleid dat velen in algemene zin zich wel druk maken over specifieke vormen van aansprakelijkheid bij het delen van gegevens, maar dat het bijzondere karakter daarvan wel meevalt. Het gewone aansprakelijkheidsrecht – soms al ingewikkeld genoeg – zou ook voor dit beleidsterrein voldoende en voldoende duidelijk moeten zijn.

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

Het Werkdocument stelt dat de introductie van authentieke registraties naar de aard van de zaak de kosten en de baten niet gelijkelijk over alle betrokken partijen verdeelt. Er treedt vaak de klassieke situatie op dat de houder de kosten maakt en de afnemers de baten genieten. Per authentieke registratie dient daarvoor de eerstverantwoordelijk minister een oplossing te vinden, waarbij generale bekostiging geen automatisme is, hoewel dat (al dan niet gedeeltelijk) ook niet wordt uitgesloten. Vervolgens verschijnen er twee handreikingen, te weten Financiering van de investering en Financiering van de exploitatie (onder de nummers 5 en 6). De eerste benadrukt vooral nut en noodzaak van een baten/lastenstelsel: er gaat direct veel geld in de investering zitten en de baten komen pas later, bij het gebruik, aan de orde en dat wellicht zelfs niet op de plaats waar de investering heeft plaatsgevonden. De tweede voegt daaraan niet zoveel toe. Deze ontrafelt kosten en vermoedelijke dragers daarvan om vervolgens een (betere) toerekening van die kosten naar de veroorzakers te bepleiten. Het zijn beide tamelijk technische documenten.

Mogelijk voldeden ze ook niet; het denken over financiering van basisregistraties en het gebruik er van heeft zichtbaar niet stilgestaan. Inmiddels zijn (op het eerste oog) meer creatieve publicaties verschenen. Wij noemen in dit verband *Wie van de drie*²¹ en *Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties*²² uit 2011 resp. 2012.

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

In het Werkdocument wordt onderkend dat bij de introductie van een authentieke registratie (basisregistratie) de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalft (zo die er al was, zoals bij het Handelsregister; de BAG bv. kent geen eerdere relatie met werkprocessen). Belangrijker is daarom dat de definities van de gegevens in de registratie (de objecten van registratie) waarover gegevens worden vastgelegd in een gegevenswoordenboek. Handreiking 3, *Catalogus authentieke registratie*, werkt dat verder uit en onderscheidt daarbij een catalogus (waarin ook veel relaties en contexten worden weergegeven) en een woordenboek.

Hier komt echter een stelselbreed (of stelselmatig) manco aan de oppervlakte. Verschillende catalogi hanteren verschillende begrippen voor de zelfde of vergelijkbare gegevens. Het

voor overheidsinformatie, 2001.

²¹ Linde, X van, K. de Snoo en M. de Vries, *Wie van de drie*, Programmaraad basisregistraties, 2011.

²² Jonker, E en X. van der Linde, *Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties*, Programmaraad basisregistraties, 2012.

stelselhandboek²³ lost dat niet op. Daargelaten verschillende definities voor inhoudelijk dezelfde feiten of begrippen in verschillend wetten, ook de catalogi hanteren verschillende uitgangspunten. Daardoor is er actueel bij de verschillende gegevensmodellen onder de catalogi sprake van verschillende uitwerkingen.

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

Gezien het belang van authentieke registraties in de informatiehuishouding van de overheid is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen, zegt het Werkdocument. Het wijst vervolgens op de change procedures en formaten voor uitwisseling van gegevens, de verschillende rollen van de betrokken partijen ten opzichte van de authentieke registratie en elkaar en op de onderlinge verantwoordelijkheden.

Deze eis lijkt dan een vervolg te krijgen in Handreiking nr. 8, *Ars creendi* – de kunst van het scheppen – ook bekend als de Handreiking Bestuurlijk organisatorische vormgeving. Die behandelt vragen als welke alternatieve bestuurlijke modellen zijn mogelijk? welke organisatievormen horen daarbij? en op welke gronden (economisch, juridisch, etc.) kiest men eigenlijk voor een van deze modellen? Handreiking en Werkdocument passen niet helemaal op elkaar, maar dat kan ook een gevolg zijn van het in de loop van de tijd verdere doordenken van de materie²⁴. Het is wel materie die het waard lijkt om opnieuw onder de aandacht te worden gebracht.

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

Er zal binnen het stelsel van authentieke registraties sprake zijn van openbare en gesloten registraties, constateert het Werkdocument. De stellers menen dat bij openbare authentieke registraties de nadruk met betrekking tot de toegankelijkheid zal liggen op zaken als leveringsvoorwaarden, terwijl bij gesloten authentieke registraties de nadruk zal liggen op autorisatieprocedures. Indien een houder van een registratie geautoriseerd wenst te worden voor het gebruik maken van gegevens die in een gesloten authentieke registratie zijn opgenomen, vindt hierover expliciete besluitvorming plaats rond de bij de inrichting van de authentieke registratie geformuleerde randvoorwaarden en volgens een geformaliseerde procedure.

Er lijkt geen Handreiking op deze eis toegesneden, ook niet (behoudens wellicht die omtrent Gebruikersinbreng) ten dele. Dat neemt niet weg dat de toegankelijkheid van de basisregistraties doorgaans wettelijk wel goed is geregeld, maar niet precies langs de harde

²³ Zie <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/Stelselhandboek/WebHome>, geraadpleegd op 3 februari 2013.

²⁴ Deze Handreiking bevat op enkele plaatsen ook wat juridisch ongemak, zoals de mededeling dat een Dienst geen bestuursorgaan kan zijn (pag. 54, en leg dat de directeur van de RDW maar eens uit) maar dat doet voor het betoog niet zo veel ter zake.

scheidslijn tussen open en gesloten. Denk aan het Handelsregister, dat een in het algemeen openbaar (dus voor iedereen toegankelijk) karakter kent, terwijl daarenboven het aan wettelijk aangewezen bestuursorganen en diensten is toegestaan om op bepaalde manieren het register systematisch te doorzoeken, wat voor anderen niet geldt. Denk ook aan de BR Inkomen, die in het geheel niet voor alle bestuursorganen toegankelijk is maar waar voor de toegang een wettelijke grondslag is vereist.

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

Zoals op meer plaatsen memoreert het Werkdocument ook in dit opzicht dat de officiële status van het zijn van 'enige bron' vereist dat de lat zeer hoog wordt gelegd waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens. Hierdoor moet gegarandeerd zijn dat de kwaliteit van de gegevens in de authentieke registratie beter is dan iedere organisatie op eigen houtje ooit kan realiseren. Als maatregelen worden dan genoemd de verplichte melding van twijfelgevallen door de afnemers aan de houder en het aldus creëren van 'zelfreinigende databases' als ook dat de kwaliteit van de gegevens voor alle afnemers transparant is. Hierbij gaat het om zowel de procedures voor kwaliteitsborging als het feitelijk gerealiseerde kwaliteitsniveau.

De Handreiking Kwaliteitsborging werkt dat vervolgens buitengewoon systematisch verder uit. Het gaat om kwaliteitsbewaking bij de bron, tijdens het verwerken van gegevens, bij het gebruik van (aan de registratie ontleende) gegevens en bij de gestructureerde organisatie van de kwaliteitszorg als zodanig. Waar de Handreiking aan voorbij lijkt te gaan – maar mogelijk is dat ook pas later duidelijk geworden – is het grote verschil in de kwaliteit van bronmateriaal en tussen bronleveranciers (en hun belangen). Gaat het daarbij om een eigen aangifte van een wijziging in het adres of een uitbreiding van een bedrijfsactiviteit of om de registratie van een authentieke akte²⁵, opgemaakt door een daartoe opgeleide en vaak beëdigde functionaris, die aansprakelijk kan zijn voor fouten in wat hij beschreven heeft?

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

Omdat de eisen die worden gesteld aan een authentieke registratie in de loop van de tijd veranderen, zal soms bijsturing van de inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en daarmee wetgeving van een authentieke registratie noodzakelijk zijn, zegt het Werkdocument. De afnemers – voor het uitvoeren van hun taak mede afhankelijk van gegevens uit een basisregistratie – moeten hierop op een niet vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen. Wat dat inhoudt en hoe dat moet wordt overigens niet aanstonds duidelijk.

Maar de Handreiking Gebruikersinbreng concretiseert dat vervolgens wel. Deze geeft – beter dan veel andere documenten in deze wereld – om te beginnen herkenbare voorbeel-

²⁵ Het verschil daartussen kan nu vaak net de oorzaak zijn van spookverhalen over de kwaliteit van de gegevens: de kwaliteit van 'eigen aangifte' is natuurlijk regelmatig een andere dan die van een authentieke akte. Maar de mogelijkheid om te generaliseren ligt om het hoekje.

den van omstandigheden en belangen, waarom gebruikers 'er bij willen zitten' als de kwaliteitszorg van basisregistraties aan de orde is: (1) juistheid: de geboortedatum in de GBA is bepalend voor de ontvangst van de kinderbijslag van de SVB, (2) volledigheid: een erfenis zal verdeeld moeten worden over alle rechtmatige erfgenamen op basis van een eventuele wilsbeschikking en de gegevens zoals af te leiden uit de GBA, (3) actualiteit: overdracht van eigendom van een auto moet per direct geregistreerd kunnen worden in verband met verzekering, wegenbelasting en eventuele bekeuringen, (4) wijze en snelheid van verwerking: de procedure voor aangifte van een geboorte door een burger mag geen uren duren, een nieuw bedrijf hoeft zich slechts eenmalig bij de KvK aan te melden en kan daarbij gebruik maken van invulformulieren. De Handreiking werkt dat dan uit naar maatregelen op strategisch, tactisch en operationeel niveau en maakt vervolgens een onderscheid naar een juridisch regime – wat moet ik regelen? – en een organisatorisch: hoe regel ik dat dan?

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

In het Werkdocument is benadrukt dat doelstelling van het stelsel onder meer is het verbeteren van gemeenschappelijk en gezamenlijk gegevensgebruik door het maken van een aantal duidelijke afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie (vergelijk eis 7). Voor het optimaal functioneren van het stelsel is het daarbij van groot belang dat het stelsel intern consistent is. Om dit te waarborgen dient bij het toevoegen van een nieuwe authentieke registratie aan het stelsel te worden nagegaan of het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan reeds elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie. Daarnaast dient te zijn aangegeven hoe de in de authentieke registratie opgenomen gegevens eenduidig zijn te relateren aan gegevens uit de basisregistraties.

Over deze materie is geen Handreiking verschenen. Daarvoor is mogelijk relevant dat deze (evenals de volgende) eis als laatste aan de rij eisen is toegevoegd; de serie Handreikingen was toen mogelijk al afgerond. Of deze eis materieel is gerealiseerd is – zoals nog zal blijken – voor discussie vatbaar. Aan de ene kant kan men stellen dat de verhouding tussen de basisregistraties nergens wettelijk is vastgelegd, maar alleen in informatiekundige 'platen' (schema's met blokken en pijlen) is opgenomen. Aan de andere kant kan men volhouden dat door het gebruik van authentieke gegevens uit de ene basisregistratie ook voor te schrijven voor (verder) gebruik in een andere²⁶, de relatie tussen beide registraties voldoende duidelijk zou moeten zijn. In letterlijke zin echter is de positie van een basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties nergens duidelijk en zijn de relaties met andere basisregistraties in de onderscheiden wetten niet beschreven.

²⁶ Dat geldt bv. voor alle combinatiegegevens. Bedrijf plus adres van vestiging is vestigingsadres, kadastraal perceel plus persoon is eigendomsverhouding, etc.

- ✓ *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*

Het Werkdocument benadrukt dat authentieke registraties van groot belang zijn voor het functioneren van de overheid. Daarom zou die overheid er altijd zeggenschap over moeten behouden. Dat betekent niet dat het operationeel beheer niet elders zou kunnen plaatsvinden; dat zou eventueel ook een semioverheidsinstelling of een organisatie in de private sector kunnen doen. Wel is het, vanwege het feit dat de aanwijzing van een authentieke registratie ingrijpende consequenties heeft voor het functioneren van bestuursorganen, noodzakelijk dat een minister politieke verantwoordelijk ervoor wil nemen.

Met betrekking tot deze eis is evenmin een Handreiking verschenen. Wat wij al wel kunnen vaststellen is dat elk van de basisregistraties een wettelijke regeling kent – vergelijk eis 1 – op basis waarvan de stelling mag zijn dat er in elk geval een minister verantwoordelijk is: de minister die verantwoordelijk is voor de betreffende wettelijke regeling. Even zo feitelijk kunnen we vaststellen dat in alle gevallen de (feitelijke) zeggenschap voor de registratie berust bij een bestuursorgaan. Dat is nu eens de minister (BR Inkomsten), dan weer een zbo (WOZ, de Waarderingskamer of BR Kadaster en BAG, het Kadaster) en in andere gevallen een agentschap (GBA, het agentschap BPR). Dat – soms belangrijke – deeltaken aan bv. colleges van Burgemeester en Wethouders zijn opgedragen doet daaraan niet fundamenteel af.

3. De implementatie van de twaalf eisen per wet, feitelijk en (waar mogelijk) voorzien van de daarbij tijdens het wetgevingsproces gehanteerde argumenten.

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de implementatie van de twaalf eisen per wet. Dat leidt er toe dat we die implementatie steeds in de context van de wetsgeschiedenis kunnen plaatsen. Het was daarbij enigszins arbitrair, welke volgorde te kiezen. Op totstandkomingdatum had gekund, maar dan was de erg relevante, maar ook erg recente BRP vrijwel aan de staart van het overzicht terecht gekomen. Uiteindelijk hebben we gekozen voor een clustering van de niet geogereleerde registraties en van de registraties die dat juist wel zijn. Theoretisch (en – zoals zal blijken – ook in de praktijk) kan dat leiden tot enkele overeenkomsten binnen beide clusters. Wel op historische gronden beginnen we met het nieuwe Handelsregister, waarvan het wetstraject immers het eerste was dat na het programma Stroomlijning Basisgegevens 1 op de rails is gezet.

We houden vervolgens de volgende volgorde aan:

1. de Basisregistratie Nieuw Handelsregister;
2. de Basisregistratie Personen;
3. de Basisregistratie Voertuigen;
4. de Basisregistratie Inkomen;
5. de Basisregistratie Waardering onroerende zaken;
6. de Basisregistraties Adressen en Gebouwen;
7. de Basisregistratie Kadaster; samen met
8. de Basisregistratie Topografie;
9. de Basisregistratie Grootschalige Topografie;
10. de Basisregistratie Ondergrond.

Vooraf plaatsen we daarbij één kanttekening. Dat is dat we bespreking van eis 1 steeds zullen passeren. Alle basisregistraties hebben immers een formeelwettelijke basis gekregen, vrijwel zonder dat daar ooit een woord aan is gewijd in de parlementaire geschiedenis van elk der wetten. Datzelfde geldt voor eis twaalf, zij het dat de vraag naar wat een bestuursorgaan is wel wisselend is ingevuld. We komen daar in het volgende hoofdstuk op terug. Waar alle basisregistraties wettelijk zijn geregeld is er ook altijd een minister verantwoordelijk – de eerste ondertekenaar van de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel – en de uitvoering is steeds aan een bestuursorgaan opgedra-

- ✓ *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 desbetreffende basisregistratie*

gen²⁷. Dat telkens herhalen is minder zinvol. Wij hebben overwogen om dat voor eis 11 ook te doen, maar zijn daarvan teruggekomen. Er zijn immers relaties tussen (bijvoorbeeld) BAG en BRP zowel als BAG en BR Woz. Ze zijn in het implementatietraject wellicht maar summier aan de orde geweest, maar ze zijn er wel. Alleen: vaak uitsluitend in de toelichting beschreven.

3.2. De Basisregistratie Nieuw Handelsregister

Het Nieuwe Handelsregister (NHR) is na 2004 als eerste 'echte' basisregistratie ontwikkeld, aanvankelijk onder de titel Basisregister ondernemingen en rechtspersonen. Een aantal toen ontworpen bepalingen heeft model gestaan voor later ontwikkelde basisregistraties. Gelijktijdig moest er rekening worden gehouden dat het Handelsregister als zodanig al een registratie was, met eigen, uit haar oorspronkelijke taakopdracht voortgevloeide eigenschappen. Die moesten goeddeels intact blijven. De Kamers van Koophandel zijn per 1 januari 2014 samengevoegd tot één landelijke organisatie. Wij hebben onze analyses gebaseerd op de 'oude' tekst van de Handelsregisterwet 2007. De transformatie naar de nieuwe organisatie wijzigt de voor ons relevante bepalingen niet²⁸.

Het NHR wordt verplicht gebruikt door de hele overheid, waarmee aan eis 3 van de twaalf eisen wordt voldaan. Naast het daarop betrekking hebbende art. 30 van de Handelsregisterwet (Hrw) faciliteert art. 28, derde lid, het gericht op personen zoeken binnen het register voor een aantal, vooral met opsporing belaste, diensten. Het NHR kent overigens een openbaar karakter, met dien verstande dat gegevens onder omstandigheden voor het publiek kunnen worden afgeschermd²⁹. Artikel 51 van het Handelsregisterbesluit werkt dat uit. Voor bestuursorganen blijven die gegevens wel beschikbaar. Bestuursorganen hebben een terugmeldplicht bij gereede twijfel aan de juistheid van een gegeven die ontheft van het verplichte gebruik. Aan eis 2 wordt daarmee ook voldaan³⁰.

Art. 25 Hrw lijkt een aansprakelijkheidsregeling te bevatten maar doet dat nu net niet voor het door bestuursorganen als zodanig 'verplicht gebruiken' van authentieke gegevens uit het Handelsregister. Dit artikel regelt de derdenwerking in een aantal situaties bij raadpleging door wie dan ook van het NHR als publiek, openbaar register. Het was ook al opgenomen in de Handelsregisterwet 1996. De memorie van toelichting daarover: "Dit artikel is gebaseerd op artikel 18 van de Handelsregisterwet 1996. Dit artikel vormt het kernpunt van de Handelsregisterwet 1996. Ondernemers zijn verantwoordelijk voor hetgeen in het handelsregister over een onderneming is ingeschreven. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Dit artikel gaat uit van het beginsel dat derden te goeder trouw bij

²⁷ Of TNO, dat de BRO gaat uitvoeren, een bestuursorgaan is, is wel eens omstrede, vanwege het ontbreken van bestuurlijke bevoegdheden. Maar TNO heeft wel een wettelijke grondslag.

²⁸ Vgl. Kamerstukken, dossier 33 553.

²⁹ Wat vooral bekend werd toen ondernemingen die op het woonadres van BN'ers – bekende Nederlanders – stonden geregistreerd, tot kijktochten langs Gooise villa's gingen leiden.

³⁰ Met dien verstande dat nog niet alle relevante bepalingen in werking zijn getreden. Maar dat maakt op zichzelf voor de voorliggende analyse niet uit.

het sluiten van overeenkomsten op de geregistreerde gegevens kunnen vertrouwen." Hoewel hiermee een zekere aansprakelijkheid wordt benoemd wordt daarmee naar onze mening aan eis 4 maar beperkt voldaan.

Van eis 5 valt dat actueel niet goed te beoordelen. Als gevolg van langdurige discussies over de administratieve lasten, die ondernemers zouden ervaren door activiteiten van en verplichtingen jegens de Kamer van Koophandel is de structuur van deze houder van het NHR aan het veranderen. Van twaalf samenwerkende Kamers transformeert de organisatie naar één zelfstandig bestuursorgaan met een aantal vestigingen. Ook het NHR, nu een product van samenwerking met een centrale database, wordt sedert begin dit jaar door dat ene zbo gehouden. Tot nu toe worden verstrekkingen doorberekend aan afnemers – ongeacht of dat publieke of private partijen zijn – volgens sleutels die zijn opgenomen in het Financieel besluit handelsregister, te vermenigvuldigen met een door de minister van EZ te bepalen eenheidsbedrag. Voor 2012 stond dat bedrag evenwel op € 0,00. Daarnaast gelden vastgestelde tarieven. Dat betekent dat op zichzelf de in eis 5 gevraagde helderheid er lijkt te zijn, maar dat bestuursorganen elkaar dus periodiek kosten in rekening brengen. De opzet is om dat te wijzigen in budgetfinanciering³¹ waarbij het ministerie van EZ het budget levert en dat omslaat over betrokken ministeries. Het jaar 2013 geldt als pilotjaar terwijl nog niet alle relevante bestuursorganen bij de pilot zijn betrokken. Grote bestuurlijke partijen³² hebben met de nieuwe KvK – die pas per 1 januari 2014 bestaat – en (daarom tevens) de minister van EZ zeer onlangs een convenant gesloten over grootschalige afname van kopie data en gezamenlijke financiering daarvan. Het convenant bevat geen verdeelsleutel³³. Het Financieel besluit handelsregister verwijst nog naar de Handelsregisterwet 2007. Een nieuw Financieel besluit handelsregister 2014 was onderworpen aan een zgn. voorhangprocedure tot en met 18 december 2013. De Raad van State meldt op 3 februari 2014 dat in de week daarvoor het advies ter zake is vastgesteld.

Aan de eisen 6, 7 en 8 lijkt in de Hrw te zijn voldaan met de artikelen 9 tot en met 15, 28 resp. 28 en 30 van die wet. In de eerstgenoemde reeks artikelen worden de authentieke gegevens geduid. Wat opvalt is dat onder 'vestiging' alleen 'vaste vestiging' wordt verstaan. De bv. voor de Inspectie SZW en de omgevingsdiensten relevante mobiele vestigingen³⁴ worden niet geregistreerd. Enerzijds begrijpelijk, omdat het aantal mutaties anders stevig zou kunnen stijgen. Anderzijds leidt het tot aanvullende administraties bij (mogelijk) elk van de betrokken toezichthoudende diensten. En dat was nu weer net niet de bedoeling. Onder 'leveranciers' moeten bij het Handelsregister ook de aangevende ondernemers worden verstaan. De regeling op zichzelf is helder; de vraag of de feitelijke uitvoering van die regeling ook voldoende correct geschiedt ging ons onderzoek te buiten. De regeling van de aansprakelijkheid (zie hierboven) beoogt dat wel te bevorderen. De artt. 28 en 30 hebben een

³¹ Zie <http://www.kvk.nl/over-de-kvk/over-het-handelsregister/gebruik-van-het-handelsregister-door-de-overheid/budgetfinanciering/>, geraadpleegd op 28 november 2013.

³² De Belastingdienst, de Dienst Justis en het CBS.

³³ Staatscourant 2013, 33015.

³⁴ Dat varieert van bouwplaatsen tot binnenvaart.

meer procedureel karakter en verwijzen vooral naar het Handelsregisterbesluit. De systeembeschrijving wordt door de minister van EZ vastgesteld.

Aan eis 9, de kwaliteitsborging, wordt gestalte gegeven in de artt. 40 en 41 Hrw: een gezamenlijk door de Kamers opgesteld protocol en accountantscontrole. Dat voorschrift gaat vanzelfsprekend veranderen als de Kamer één zbo zal zijn. Of dat ook de procedures zal wijzigen zal nog moeten blijken.

Aan eis 10 is op een enigszins opvallende manier vorm gegeven. Het overleg met gebruikers geschiedt niet door de samenwerkende Kamers van Koophandel (of de Vereniging KvK), maar door de minister van EZ. De vraag of dat 'niet-vrijblijvend' is wordt daarmee niet beantwoord. Enerzijds vindt het overleg plaats op het hoogste niveau, anderzijds daarmee niet meer bij de in praktijk feitelijke uitvoerder en mist het systeem daarmee wellicht wat countervailing power. Eis 11, ten slotte, heeft in de wet geen regeling gevonden. Dat kon ook nog nauwelijks: er was de facto nog geen sprake van een 'stelsel'.

Wat nog opvalt is dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de twaalf eisen als uitgangspunt stevig zijn benoemd. In de verdere parlementaire geschiedenis komen ze echter vrijwel niet meer terug. De discussies betroffen (zowel schriftelijk als mondeling) vooral de nieuwe registraties die als wat extreem werden ervaren, zoals de kerkgenootschappen³⁵ en vestigingen van overheidsinstellingen.

3.3. De Basisregistratie Personen

De Basisregistratie Personen (BRP) is enerzijds de voortzetting van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en omvat anderzijds een categorie niet-ingezetenen. De eertijds als zelfstandig gedachte basisregistratie RNI is dus opgegaan in wat voorheen de GBA was. Dat is – met respect voor alle verschillen – op zichzelf goed voorstelbaar. Het gaat immers bij beide categorieën om gegevens van personen die (doorgaans) meervoudig met Nederlandse overheidsorganisaties te maken hebben. Daarbij komt dat de GBA oorspronkelijk is ontworpen als elektronische versie van de voor 1994 bestaande bevolkingsboekhouding, bijgehouden op persoonskaarten. Dat werkt – zonder dat wij daar een waardeoordeel over geven! – in de vigerende systematiek nog wel enigszins na.

Het gaat in alle gevallen om persoonsgegevens waarop Europese privacyregels van toepassing zijn. Evenzeer gaat het in alle gevallen om gegevens die veelvuldig in combinatie met andere gegevens – gegevens uit andere registraties – aan de orde zullen zijn: combinaties tussen de persoon en een of meer objecten: de bewoner van een adresseerbaar object (een villa of een appartement), de eigenaar van een perceel of van een voertuig, de vennoot in een onderneming. Maar ook buiten de sfeer van de basisregistraties: de adressant

³⁵ Met vragen als "gaat dat per kerkgenootschap, of per classis? per gebouw? is het kerkelijk jeugdwerk een afzonderlijk te registreren activiteit?"

van een bekeuring³⁶, het deel uitmaken van een leefeenheid die wel of geen recht kan doen gelden op een toeslag of een uitkering krachtens een regeling binnen de sociale zekerheid, het op een wachtlijst kunnen komen voor een sociale huurwoning, recht op studiefinanciering voor een uit- of thuiswonende student, etc.

Als ergens de twaalf eisen goed geïmplementeerd zouden moeten zijn, is dat dus wel bij de BRP. Is dat anders, dan is er ergens iets niet goed (of: anders dan bedacht) gegaan. Met als uitersten twee vragen. Vanaf de ene zijde benaderd: is de BRP wel goed (genoeg) vormgegeven? Aan de andere kant van het spectrum: heeft elk van de twaalf eisen wel de impact die er meer dan een decennium geleden van werd verwacht? Dat zijn overigens geen vragen die met "goed" of "fout" zouden moeten of zelfs maar kunnen worden beantwoord. Er is, na het modelmatige denken en het verkennen van kansen en mogelijkheden in de fase van SBG-1, rond de laatste eeuwwisseling, geweldig veel ontwikkeld en 'bijbedacht'. In de memorie van toelichting is die ontwikkeling ook beschreven³⁷.

De eisen 2 en 3 van de twaalf eisen lijken in de BRP keurig geïmplementeerd; zie de artt. 1.7 en 2.34. Er is sprake van verplicht gebruik (onder conditie van de gangbare vier uitzonderingen; zie hoofdstuk 4) en van terugmelding bij gereede twijfel aan de juistheid van een gegeven. Wel is dat verplichte gebruik gekoppeld aan een autorisatie: de minister van BZK (lees: het agentschap BPR) moet toestemming verlenen voor het gebruik van gegevens uit de BRP en wel voor bepaalde taken, bepaalde gegevens³⁸ en soms onder bepaalde omstandigheden. Dat is te begrijpen voor wie weet heeft van de papieren persoonslijsten die tot 1994 voor de bevolkingsboekhouding gangbaar waren en van de (toen betrekkelijk revolutionaire) omvorming naar elektronische bestanden in wat de GBA ging heten. Het is moeilijker in te zien voor wie zich realiseert dat – zij het een beperkte set van – die zelfde persoonsgegevens vrij vanzelfsprekend beschikbaar komen als eigenaar van een voertuig of – zelfs voor particulieren kenbaar – eigenaar van onroerend goed of vennoot in een onderneming.

Voor het gebruik van basisregistraties *in de functie van basisregistratie* door bestuursorganen voor de uitoefening van hun publieke taken³⁹ zou je je op zijn minst ook een ander regime kunnen voorstellen. Als eenvoudig voorbeeld: alle bestuursorganen zouden over alle NAW-gegevens mogen beschikken, voor zover niet (om goede redenen) afgeschermd. Voor specifieke taken hoeft dan nog slechts geautoriseerd te worden voor het meerdere;

³⁶ Of, met nog meer specifieke rechtsgevolgen, van een oproep om ter zitting van een rechtbank te verschijnen en andere in gerechtelijke procedures gehanteerde documenten.

³⁷ Citaat uit Kamerstukken 33 219, nr. 3 (pag. 9): "Reeds korte tijd na de invoering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens werd onderkend dat de snel voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), het streven naar een efficiëntere, effectievere en meer dienstverlenende overheid en nieuwe wensen van gebruikers en ingeschrevenen om de toegang te krijgen tot de in de GBA opgeslagen gegevens, aanpassingen onvermijdelijk maakten."

³⁸ Art. 3.2, eerste lid: Onze Minister verstrekt gegevens aan een overheidsorgaan, voor zover dit is bepaald in een besluit van Onze Minister.

³⁹ En voor rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals scholen, zorginstellingen, etc.

voor de SVB bv. de geboortedatum, de burgerlijke staat en de aanwezigheid van inwonende kinderen. Autorisatie zou dan alleen nog maar nodig zijn voor dat meerdere en voor organisaties die dat meerdere ook voor de uitoefening van hun publieke taak nodig hebben.

'Overheidsbreed verplicht gebruik' en voorafgaande autorisatie per bestuursorgaan of cluster bestuursorganen staan wat op gespannen voet met elkaar. Overigens: verplicht gebruik en terugmelden zien alleen op authentieke gegevens. Voor het onderdeel Niet-ingezetenen zijn nog geen gegevens als authentiek aangemerkt.

Over eis 4 kunnen we kort zijn. Over aansprakelijkheid is in de BRP niets geregeld en deze eis is dus niet zichtbaar geïmplementeerd. De implementatie van eis 5 leidt tot een bepaald meer genuanceerde (maar niet eenduidige) beschouwing. Ja, voortbouwend op de in het verleden gegroeide situatie is er eenduidigheid over de verdeling van de kosten: daartoe is een regeling vastgesteld. Het financieringsmodel voor het in stand houden van de GBA-infrastructuur is met ingang van 1 januari 2014 gewijzigd. In 2008 is als onderdeel van het financieringsmodel de systematiek van budgetfinanciering ingevoerd. Hierbij is door verschillende ministeries voor aan hen gelieerde organisaties (gemeenten, GGD's, etc.) budget overgeboekt naar een centraal budget binnen de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De abonnementenstructuur gaat uit van een indeling in klassen naar het aantal ontvangen en verzonden berichten (GBA, GBA-V). Per klasse geldt een vastgesteld tarief. De abonnementenstructuur wordt jaarlijks door de minister van BZK vastgesteld, op basis van de verwachte kosten en het verwachte aantal berichten. Of daarmee de kosten ook redelijk zijn kon in het bestek van ons onderzoek niet worden vastgesteld. Wel constateren we kennelijke acceptatie van de gehanteerde tarieven.

Ook de eisen 6, 7 en 8 zijn duidelijk geïmplementeerd. Er is tot op detailniveau beschreven wat er over personen wordt geregistreerd en, voor zover nodig, in welke eventuele varianten⁴⁰ (eis 6). Daarbij is tevens vastgelegd welke gegevens als authentiek hebben te gelden, en welke niet. De afspraken tussen de houder van het register, de leveranciers en de afnemers (eis 7) zijn eveneens vervat in wettelijke regelingen. Dat wil zeggen: goeddeels, omdat onder de 'leveranciers' ook verstaan moet worden de personen die zelf aangifte moeten doen van hen betreffende wijzigingen. Voor sommige veranderingen geldt (ook) een melding door een derde (zoals bij overlijden). Voor andere (zoals verhuizingen) geldt dat niet en leert de praktijk dat het aan punctualiteit nog wel eens wil schorten. De in eis 8 bedoelde toegankelijkheid is weer wel strikt geregeld door middel van het systeem van autorisatie (waarop wij eerder al zijn ingegaan) en een afzonderlijk regime voor incidentele verstrekkingen vanuit gemeenten.

Het in eis 9 gevraagde strikte regime van kwaliteitsborging was in de GBA in het bijzonder gerealiseerd met inzet van periodieke audits, uitgevoerd door daartoe gecertificeerde bureaus. De BRP vervangt dat door zelfevaluatie in de gemeenten: onderzoek naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie, alsmede naar de verwerking van

⁴⁰ Denk aan het briefadres naast het woonadres.

gegevens in de basisregistratie (art. 4.3). De minister van BZK heeft dezelfde verplichting met betrekking tot de landelijke voorzieningen. Aan het College bescherming persoonsgegevens is nadrukkelijk een toezichthoudende rol toegekend en de resultaten van al die zelf-evaluaties leiden tot een openbaar te maken – en dus transparant – landelijk beeld.

Het agentschap BPR kent een Gebruikersraad en een orgaan dat belast was met de kwaliteitsbewaking, althans: advisering daarover. Daarmee was aan eis 10 voldaan. De BRP legt daartoe een overlegverplichting (met wettelijk voorgeschreven onderwerpen voor dat overleg) op aan de minister van BZK, zowel met gemeenten als met afnemers. Het ziet er niet naar uit dat dit materieel tot een ander resultaat zal leiden.

Bij de implementatie van eis 11 – de plaats binnen het stelsel – valt nog wel een opmerking te maken. Enerzijds is die plaats helder. Bestuursorganen die authentieke gegevens willen gebruiken betrekken die uit de BRP. De BRP zelf betreft weer adresgegevens uit de BAG (zo regelt, complementair, de BAG) en daar wordt door de betrokken overheden ook nadrukkelijk op gestuurd⁴¹. Anderzijds kent veel wetgeving⁴² nog een bepaling in de trant van 'waar men woont, wordt door de omstandigheden bepaald'. Van de uitzondering op het verplichte gebruik vanwege het bestaan van een ander wettelijk voorschrift moet dus regelmatig gebruik gemaakt worden. Daarnaast is sprake van een regelmatig voorkomend voorschrift dat personen zich moeten legitimeren. Dat staat echter los van het verplichte gebruik van gegevens uit de BRP, maar dient om vast te stellen dat de persoon, die het betreft, ook daadwerkelijk degene is die hij of zij voorgeeft te zijn.

3.4. De Basisregistratie Voertuigen

Het Kentekenregister is een basisregistratie en gaat onder de wat weidsere naam Basisregistratie Voertuigen door het leven. De Dienst Wegverkeer (RDW) levert gegevens aan 'overheidsorganen'; gedefinieerd als bestuursorganen en andere door de minister aangewezen organen met een publieke taak⁴³. De eisen 2 en 3 zijn daarmee op een wat bijzondere (maar wel te begrijpen) manier geïmplementeerd: aan zowel bestuursorganen als aan die andere aangewezen organen is het verplichte gebruik zowel als de terugmeldplicht opgelegd; terugmelden moet overigens 'onder opgaaf van redenen'. De minister kan overigens voor dat verplichte gebruik nadere regels, waaronder beperkingen, stellen. Op de kring van gebruikers in relatie tot de aard van de gegevens komen we overigens bij eis 6 nog even terug. De RDW kan gegevens ook leveren aan buitenlandse instanties en organen van volkenrechtelijke organisaties. De Wegenverkeerswet onderscheidt naast authentieke en niet authentieke ook gevoelige en niet gevoelige gegevens; dat onderscheid is van belang voor wie, welke gegevens mag krijgen.

⁴¹ Zoals o.a. blijkt uit brieven en brochures vanuit agentschap BPR en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BRP.

⁴² Denk aan het Burgerlijk Wetboek en wetgeving in de fiscaliteit en de sociale zekerheid.

⁴³ Waaronder ondernemingen met een beperkte of ondersteunende publieke taak, zoals garages (met bevoegdheid APK-keuringen te verrichten) of informatieproviders.

Ook voor het Kentekenregister geldt dat eis 4, de aansprakelijkheid, niet evident is geïmplementeerd. Eigenlijk geldt dat zelfde voor eis 5, de redelijke kosten en de verdeling daarvan: art. 43, zesde en zevende lid van de wet bieden daartoe wel een grondslag, maar de wettekst komt niet verder dan 'op de door de Dienst te bepalen wijze'. Dat zelfde geldt de eisen 7, 8 en 9 met betrekking tot de procedures tussen bronhouders, afnemers en RDW, de toegankelijkheid van de registratie en de kwaliteitsborging. De wet komt niet verder dan het formuleren van opdrachten aan de RDW om te zorgen dat het goed komt. Voor de kwaliteitsborging komt daar dan nog een accountantscontrole bij. Aan de eisen 10 en 11 (betrokkenheid afnemers en positie binnen het stelsel) verbindt de wet zelfs in het geheel geen aandacht. Volledigheidshalve: dit alles is geenszins bedoeld om het Kentekenregister of de RDW te diskwalificeren. Het is slechts de vaststelling – beter: de bevestiging van het feit – dat er bij de totstandkoming van het Kentekenregister voor de twaalf eisen parlementair buitengewoon weinig aandacht was.

Eis 6 betreft de inhoud en het bereik van het Kentekenregister. Met art. 42a van de wet en de uitwerking daarvan in het Kentekenreglement is die eis nadrukkelijk wel geïmplementeerd. Wat daarbij opvalt is, dat het om heel uiteenlopende typen van gegevens gaat. Enerzijds zijn het gegevens die zichtbaar gerelateerd zijn aan een bepaald voertuig: merk en type, de kleur, de eigenaar (althans: de tenaamstelling). Anderzijds betreft het een veelheid aan technische gegevens, gerelateerd aan het voertuigtype: model A van merk B uit de serie met nummers (....) kent de volgende specificaties (en dan volgt er een hele lange lijst). Dat laatste hangt er mee samen dat voertuigen (ook in Europees verband) worden gekeurd op type: alle voertuigen van een bepaald type die dus ook allemaal aan dezelfde specificaties voldoen, mogen 'de weg op', gekentekend worden. Deze gegevens zijn daarmee vooral relevant voor een specifieke groep afnemers: de RDW zelf en haar zusterorganisaties, de fiscus en bedrijven die werkzaam zijn in de sfeer van reparatie, onderhoud en keuring. De gegevens van een individuele auto – merk, type, kleur en kenteken – zijn daarnaast veel meer van belang voor bv. het opsporen van overtredingen (door rood? op de foto) en misdrijven ('de vluchtauto was een grijze bestelwagen, merk X, een wat ouder type').

3.5. De Basisregistratie Inkomsten

Het eerste dat opvalt bij de Basisregistratie Inkomsten is dat van 'overheidsbreed gebruik' – eis 3 – in het geheel geen sprake is. Sterker, om van het inkomensgegeven van de BRI gebruik te kunnen maken is een specifieke wettelijk grondslag vereist. Dat leidt er vanzelfsprekend toe dat de kring van afnemers zeer beperkt is: de Belastingdienst/Toeslagen, het Centraal Administratiekantoor en mogelijk andere organisaties met taken in de sfeer van inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast indiceert hoofdstuk 10a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (dat betreft de opheffing van de wettelijke geheimhouding van fiscale gegevens) een aantal organisaties die gerechtigd kunnen zijn tot het ontvangen van inkomensgegevens. Dat betreft in een aantal gevallen gegevens ten behoeve van het vaststellen van pensioenen, maar in een aantal andere gevallen het opsporen van strafbare feiten. Daarentegen geldt de ontheffing van verplicht gebruik alleen

als het gegeven in onderzoek staat. Eis 2 is daarmee wel geïmplementeerd, maar op wat andere wijze dan in andere basisregistraties. Dat zelfde geldt voor eis 8, de toegankelijkheid van de basisregistratie.

Ook in de Basisregistratie Inkomen is een aantal van de twaalf eisen nadrukkelijk niet geïmplementeerd. Dat betreft eis 4 (de aansprakelijkheid), eis 7 (de procedures tussen registerhouder en afnemers), eis 10 (de betrokkenheid van die afnemers) en eis 11 (de positie van de BRI binnen het stelsel). Voor die eisen was eertijds parlementair ook eigenlijk geen aandacht; zie daarover de volgende paragraaf. Over eis 5 (het kostenvraagstuk) zegt de wet zelf niets maar stelt de memorie van toelichting eenvoudig dat de kosten worden gedragen binnen de begroting (en dus het budget) van de Belastingdienst.

Resteren nog twee eisen. Eis 6 is evident wel geïmplementeerd. De BRI kent precies één (eigen) authentiek gegeven en is daarmee onversneden helder over de inhoud: het inkomen. De implementatie van eis 9 (de kwaliteitsborging) is veel minder zichtbaar, maar wij achten haar wel degelijk aanwezig. De Awir draagt de minister op om de inrichting en werking van de Belastingdienst te regelen en de BRI volgt ook verder de fiscale wetgeving. Dat impliceert niet alleen de controlesystematieken binnen de Belastingdienst zelf, maar ook de aan de heffing van belastingen verbonden rechtsbescherming.

3.6. De Basisregistratie Waardering onroerende zaken

Ook de Wet waardering onroerende zaken kent als afnemers niet de gehele overheid, maar alleen die organen en organisaties die krachtens wettelijk voorschrift gerechtigd zijn waarderingsgegevens te gebruiken. Ook de terugmeldplicht die ontheft van het verplichte gebruik heeft maar een beperkte invulling gekregen, evenals de duiding van gevallen die in algemene zin tot afzien van verplicht gebruik kunnen leiden. De eisen 2 en 3 zijn daarmee enigszins beperkt en deels afwijkend van de voor basisregistraties gangbare standaard in de Woz geïmplementeerd. De status 'in onderzoek' kent daarentegen meerdere aanleidingen dan gebruikelijk, zoals de indiening van een bezwaarschrift. Door de gekozen systematiek is, evenals bij de BRI, ook eis 8 (de toegankelijkheid) geïmplementeerd. De afnemers zijn verder vermeld in de nog te noemen algemene maatregel van bestuur over kostenverrekening en gegevensverstrekking.

Eis 4 (de aansprakelijkheid) en eis 5 (de redelijke kosten en hun verdeling) zijn in het geheel niet in de Woz zelf geïmplementeerd. Dat wil zeggen: voor de kosten is er een algemene maatregel van bestuur voorgeschreven en wettelijk is bepaald is dat gemeenten elkaar kosteloos gegevens verschaffen die van belang zijn voor de uitvoering van de Woz. Dat oogt niet als een evenwichtige wijze van regelen maar hoeft anderzijds niet tot onevenwichtige uitkomsten te leiden. De betreffende amvb is zeer helder over de kostentoedeling⁴⁴ maar

⁴⁴ Als voorbeeld artikel 6 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken, eerste lid: 1. De kosten van de landelijke voorziening WOZ komen ten laste van de afnemers. Het Rijk betaalt 40 percent, de gemeenten 45 percent en de waterschappen 15 percent.

zegt niets over de redelijkheid van die verdeling of van de totale kosten en al evenmin over een bijdrage van afnemers aan wie baten toevallen als gevolg van gebruik van de Woz. Die laatste groep betreft bestuursorganen maar ook private organisaties zoals hypotheekverstrekkers en verzekeraars (art. 10 resp. 11 van genoemde amvb). Die laatste categorie is in de Woz expliciet toegelaten, maar valt buiten de wettelijke categorie van afnemers.

De in eis 6 bedoelde duidelijkheid over inhoud en bereik van de Woz is helder vastgelegd: het gaat om waardegegevens (met daarbij behorende temporele en metagegevens⁴⁵). Die temporele gegevens zijn bij de Woz in het bijzonder van belang omdat enerzijds de wet voorschrijft dat afnemers steeds het meest actuele gegeven gebruiken moeten, terwijl de waarde van een object steeds wordt bepaald naar de toestand van 1 januari van enig jaar.

De eisen 7 en 8 (over procedures tussen registratiehouder en bronhouders en afnemers) en eis 9 (de kwaliteitsborging) zijn tamelijk summier in de wet geïmplementeerd. Het betreft tamelijk basale bepalingen die voorschrijven 'dat er iets moet'. Sprekend voorbeeld: eis 9 is uitsluitend geïmplementeerd door te bepalen dat er een Waarderingskamer is, die toezicht houdt op de gang van zaken. Maar hoe dat gebeurt en waarom dat kwalitatief aan de maat is, blijft in elk geval in de wettekst in het ongewisse.

Ook de wijze van implementatie van eis 10 (de betrokkenheid van afnemers) is opvallend. De Woz wordt uitgevoerd door gemeenten en kent recent wettelijk ook een landelijke voorziening. Deze is ondergebracht bij de Dienst voor het Kadaster. Het overleg met de gebruikers (afnemers) is evenwel wettelijk opgedragen aan de Waarderingskamer. Hoe de 'niet-vrijblijvende betrokkenheid' van de afnemers daarbij is gewaarborgd laat de wettekst in het midden. Tenslotte: de in eis 11 bedoelde beschrijving van de positie van de Woz binnen het stelsel van basisregistraties is wettelijk niet geregeld.

De Woz en de BRI zijn wel door het kabinet gepresenteerd aan de hand van de twaalf eisen. De memorie van toelichting⁴⁶ meldde: "Binnen het programma Stroomlijning Basisgegevens – dat een belangrijke impuls heeft gegeven aan het beter op orde brengen van de gegevenshuishouding van de overheid – zijn twaalf uitgangspunten voor het opzetten van een basisregistratie geformuleerd. Ze zijn ruwweg te verdelen in 3 onderdelen die betrekking hebben op de basisregistratie en de basisregistratiehouder, de relatie tussen de basisregistratiehouder en de afnemers en de financiële gevolgen van de invoering van een basisregistratie. (...) Langs de lijn van deze uitgangspunten zijn inmiddels wetsvoorstellen voor zes basisregistraties bij het parlement ingediend en sommige al aanvaard (...). In aanvulling hierop regelt dit wetsvoorstel de instelling van twee nieuwe basisregistraties, namelijk de basisregistratie inkomen (BRI) en de basisregistratie waarde onroerende zaken (BR WOZ). (...) Hierna worden aan de hand van de twaalf uitgangspunten de contouren van de BRI en de BR WOZ uiteengezet, waarbij voor de BRI een uitgangspunt is toegevoegd, namelijk een

⁴⁵ Deze zinsnede volgt de wettekst. Wij onderkennen dat vaak temporele gegevens ook als metagegevens worden gekwalificeerd.

⁴⁶ Kamerstukken, 31 085, nr. 3.

heldere communicatie met de burger en een goede rechtsbescherming. Voor de BR WOZ is een dergelijke aanvulling niet nodig omdat de Wet WOZ voorziet in bekendmaking van de waarde van een onroerende zaak bij voor bezwaar vatbare beschikking aan de betrokkenen." De materie is echter verder geheel buiten de parlementaire discussie gebleven.

3.7. De Basisregistraties Adressen en Gebouwen

De BAG kent een terugmeldplicht voor afnemers, waarmee aan eis 2 is voldaan. Dat wil zeggen: bestuursorganen moeten, private afnemers mogen terugmelden. Aanvullend daarop kent de wet ook de mogelijkheid om een correctieverzoek te doen door belanghebbenden. Andersom kent de wet de mogelijkheid om de verplichting tot terugmelding achterwege te laten. Dat is uitgewerkt in het Besluit BAG en gaat onder andere om kleine afwijkingen en in situaties van strafrechtelijk onderzoek. Maar de BAG voegt wel een wettelijke uitzondering toe aan de vier gebruikelijke⁴⁷, als reden om van het verplicht gebruik te mogen afzien: als de registratie van het betreffende object is gebaseerd op – huiselijk samengevat – een proces verbaal waarin onregelmatig gebruik van grond, water of opstal is vastgelegd⁴⁸. De memorie van toelichting meldt bij bespreking van dit artikel: "Ook bij wettelijk voorschrift (formele wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, provinciale of gemeentelijke verordening) kan een uitzondering worden gemaakt op het verplicht gebruik." De bepaling introduceert daarmee de mogelijkheid dat ook op grond van lagere regelgeving de verplichting tot het gebruik van het gegeven kan worden gepasseerd. Met dat laatste als kanttekening is ook aan eis 3 voldaan: artikel 35 spreekt in algemene termen en zonder een uitzondering te benoemen van "een bestuursorgaan" dat een gegeven nodig heeft dat als authentiek gegeven in de BAG aanwezig is. Dat omvat alle bestuursorganen.

De als eis 4 geformuleerde aansprakelijkheid is beperkt tot aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het doen van metingen en het daartoe betreden van percelen of meenemen van voorwerpen. Dat is feitelijk geen schade als gevolg van gebruiken van de BAG, maar van handelen van (doorgaans) gemeentelijke medewerkers. De Kadasterwet bevat een vergelijkbare (maar niet gelijke) regeling voor de aansprakelijkheid van het Kadaster voor gemaakte fouten, vergissingen, etc. Dat lijkt een wat beperkte invulling van wat de opstellers van de twaalf eisen eertijds voor ogen stond. Wij komen daar in hoofdstuk 4 op terug.

Dat laatste geldt ook eis 5, over de realisatie en de exploitatie van de BAG en duidelijkheid over de verdeling van de kosten. In de tekst van de wet is daarover niets te vinden. Uit internetpublicaties van het Kadaster blijkt dat leveringen aan bestuursorganen (tegenwoordig) kosteloos zijn, dat wil zeggen: gefinancierd worden door middel van een jaarlijkse betaling door de ministeries, provincies en waterschappen gezamenlijk. De overheden die deze budgetfinanciering leveren worden genoemd op Overheid.nl⁴⁹.

⁴⁷ Zie het volgende hoofdstuk, waarin de implementatie per eis wordt besproken.

⁴⁸ Art. 35, tweede lid, onder a, jo. 10, eerste lid, onder b, Wet BAG.

⁴⁹ Private afnemers betalen (zegt het Kadaster) minimale verstrekingskosten. Zie daartoe <http://www.kadaster.nl/web/artikel/productartikel/BAG-Bevragen.htm>, geraadpleegd 27-11-2013.

Aan eis 6 voldoet de BAG weer wel. Er is niet alleen gedefinieerd welke gegevens authentiek zijn. Er is ook een objectenboek ontwikkeld en een uitgebreide range vragen en antwoorden beschikbaar⁵⁰. Dat betekent intussen niet dat alle objecten altijd eenduidig worden verwerkt. Zo is ons uit anderen hoofde discussie bekend over de vraag of elektriciteits-huisjes nu wel of juist net niet een adresseerbaar object zijn. Anderzijds is bv. in de voorbeelddocumenten heel precies uitgewerkt hoe te handelen bij een pand, dat in gemeente A ligt, maar zijn (belangrijkste) toegang kent via een openbare ruimte in gemeente B. Dat krijgt een adres waarbij de naam van de openbare ruimte in B gecombineerd wordt met de woonplaats in de gemeente A⁵¹.

Ook aan de eisen 7 en 8 voldoet de BAG. De in eis 7 gevraagde 'sluitende afspraken en procedures' en de procedures met betrekking tot de toegankelijkheid waar eis 8 op ziet zijn zeer goeddeels voorzien van een formeelwettelijke basis en worden in gedelegeerde regelgeving uitgewerkt. Gemeenten zijn bronhouder en kunnen zichzelf (andere diensten binnen de eigen gemeente) bedienen en hebben een verplichte afslag naar de landelijke voorziening die door (de Dienst van) het Kadaster wordt gehouden. Van daaruit worden de meeste leveringen aan derden – bestuursorganen zowel als particulieren – gerealiseerd. Ook eis 9 – een stringent regime van kwaliteitsborging – heeft zijn neerslag gevonden in de Wet BAG, met uitwerking in het Besluit BAG en de Regeling.

De niet-vrijblijvende betrokkenheid van gebruikers van afnemers waar eis 10 over spreekt heeft op een wat markante manier een plekje in de wet (en in de organisatorische opzet) gevonden. De Dienst van het Kadaster kende kennelijk al eerder een Gebruikersraad, binnen welke het voornemen om te komen tot een BAG is besproken. Dit is ook beschreven in par. 7.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de BAG heeft geleid⁵². Die Gebruikersraad mist evenwel een wettelijke grondslag. De BAG zelf kent een verplichting voor het Kadaster tot overleg met een representatieve vertegenwoordiging van afnemers; het niet-vrijblijvende karakter daarvan wordt gerealiseerd door de verplichting voor het Kadaster om de uitkomsten te melden aan de minister. Wie nagaat hoe dat er in de praktijk uitziet komt evenwel op de site van het Kadaster de volgende mededeling tegen: 'Het bestuur van de BAG bestaat uit bronhouders en afnemers. Zij zijn vertegenwoordigd in het bronhouders- en afnemersoverleg (BAG BAO)⁵³. Dit BAG BAO wordt voorgezeten door een functionaris van de VNG, niet van het Kadaster. Dat het als 'bestuur' wordt aangemerkt is een eervolle vermelding, die wat voorbijgaat aan de wettelijke verantwoordelijkheid die

⁵⁰ BAG Vraag en Aanbod, te bekijken via <http://www.kadaster.nl/web/artikel/download/BAG-vraag-en-antwoord-1.htm>.

⁵¹ Waardoor er dus adressen zijn met een evident Haagse straatnaam en de woonplaats Wassenaar; zie AbRvS 12-12-2012, nr. 201202885/1/A3.

⁵² Citaat: "Deze organisaties (i.c. IPO, UvW en VNG) konden zich in de voornemens vinden. Een versie van het wetsvoorstel is voorts besproken in de Gebruikersraad van het Kadaster. In die Gebruikersraad zijn provincies en gemeenten vertegenwoordigd."

⁵³ Zie <http://www.kadaster.nl/web/Themas/themaartikel/BAGartikel/BAG-bestuur.htm>, geraadpleegd op 28-11-2013.

in de art. 26 en 27 aan het Kadaster is opgedragen – de Dienst houdt de landelijke voorziening –, naast de verantwoordelijkheden van de colleges van burgemeester en wethouders.

De in eis 11 bedoelde beschrijving van de relatie tussen de BAG en de andere basisregistraties heeft in de Wet BAG geen wettelijke verankering gekregen. In onderliggende documenten en in de uitvoeringspraktijk is dat wel het geval, waaronder in documenten die gezamenlijk met andere organisaties worden verzorgd⁵⁴.

3.8. De Basisregistraties Kadaster en Topografie

Ook voor de parlementaire geschiedenis rond de totstandkoming van de Basisregistraties Kadaster en Topografie geldt dat het wetsvoorstel wel werd gepresenteerd aan de hand van de twaalf eisen, maar dat daar parlementair verder weinig mee is gedaan. Dat betekent intussen niet dat de implementatie er van anders is verlopen dan bij andere wetten voor basisregistraties; alleen dat bij onderlinge afwijking niet steeds is te herleiden, waar die afwijking op berust. In enkele gevallen zijn dergelijke afwijkingen weer wel op inhoudelijke gronden te verklaren.

Verplicht gebruik en terugmelding zijn derhalve geregeld waarmee voor beide registraties de eisen 2 en 3 zijn geïmplementeerd. Wat wel opvalt is de uitvoerige regeling in de wettekst zelf van hoe om te gaan met terugmeldingen; in de regel worden dergelijke meer procedurele voorschriften in gedelegeerde regelingen opgenomen. Anderzijds is het wel te verklaren uit de oorspronkelijke functie van het Kadaster als instrument voor het bevorderen en bewaken van de rechtszekerheid. Bedenk overigens dat bij het Kadaster kan gaan om zowel gegevens in akten als wijzigingen van eigendom door bv. vererving naast twijfel over het juist zijn ingemeten of op de kaart zijn ingetekend van een perceel. Bij de basisregistratie Topografie gaat het alleen om het correct zijn weergegeven van de fysieke werkelijkheid. Twijfel aan een dergelijk geografisch gegeven wordt niet bij dat gegeven weergegeven als 'in onderzoek', maar opgenomen in een afzonderlijk register.

In tegenstelling tot bij de meeste basisregistraties is voor Kadaster en BGT de aansprakelijkheid wel geregeld. Althans: wettelijk is bepaald dat de Dienst voor het Kadaster aansprakelijk is voor de schade die is veroorzaakt door een vergissing, verzuim of andere onregelmatigheid van de Dienst (of zijn medewerkers) zelf. Eis 4 is daarmee geïmplementeerd, zij het niet voor alle denkbare situaties en eigenlijk ook niet echt in de functie van basisregistratie. Als gezegd komen wij daarop nog terug.

Eis 5 lijkt beperkt geïmplementeerd, in die zin dat er vrijwel niets over in de wettekst is opgenomen. Wel geldt er een regeling voor het in rekening brengen van allerhande werkzaamheden en het verstrekken van documenten en gegevens, maar die lijkt niet te gelden voor het gebruik van de beide registraties in de functie van basisregistraties door bestuurs-

⁵⁴ Zoals de brochure *Lessen uit de koppeling BAG-GBA in de keten*, op 28-11-2013 geraadpleegd via http://www.bprbzk.nl/GBA/Informatiebank/Procedures/BAG_GBA en dus de site van agentschap BPR van het ministerie van BZK.

organen. Daarvoor zou een omslagstelsel tussen de betrokken departementen gelden. Of dat leidt tot redelijke kosten en eenduidige verdeling daarvan kunnen we niet overzien.

Duidelijkheid over de inhoud van de basisregistratie is er wel, waarmee eis 6 is geïmplementeerd. Welke gegevens in de basisregistraties worden verwerkt ligt in ieder geval vast voor de set authentieke gegevens. Wat opvalt is dat de wet op andere plaatsen geen onderscheid maakt tussen de functies van het klassieke openbare register en basisregistratie. Eis 7 achten we niet geïmplementeerd, althans niet in de wettekst. Er zijn geen sluitende afspraken tussen de houder van de registraties, de afnemers en de leveranciers van gegevens. Het bestuur van de Dienst kan over dergelijke procedures regels stellen⁵⁵, maar dat is wat anders (al kan het in de praktijk meevallen; er staat immers ook niet dat de Dienst de afnemers *niet* uitvoerig betreft bij die regels). De toegankelijkheid van de basisregistraties is wel weer uitvoerig geregeld, waarmee aan eis 8 is voldaan. Dat geldt ook eis 9: op verschillende plaatsen in de Kadasterwet zijn procedurele voorschriften opgenomen die per activiteit de kwaliteit van het werk en daarmee van de registratie moeten borgen. Opnieuw valt overigens op dat onderscheid tussen openbaar register en basisregistratie ontbreekt.

Over eis 10 zijn we tweeslachtig. Dat en hoe afnemers op een niet-vrijblijvende wijze bij het werk van het Kadaster en de werking van de basisregistraties worden betrokken is niet in de wet vastgelegd. Tegelijkertijd functioneert er al heel lang een Gebruikersraad waarin alle betrokken geledingen zitting hebben. Ook hier geen onderscheid tussen de functies van openbaar register en basisregistratie, maar dat is goed voorstelbaar: leveranciers en afnemers vallen in veel gevallen voor beide functies samen.

Ten slotte de positie van het Kadaster binnen het stelsel, waarvan alleen is vastgelegd dat (zoals ook bij andere basisregistraties) het Kadaster authentieke gegevens uit andere basisregistraties kan verwerken. Dat is geen daadwerkelijke implementatie van eis 11. Maar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel⁵⁶ schetste wel het stelsel zoals het eertijds werd gezien: "Met het oog op een doelmatige informatievoorziening in de publieke sector worden zes administraties ontwikkeld tot basisregistraties. Zij vormen de primaire registratie van belangrijke objecten binnen de openbare sector. Het betreft het basisregister van ondernemingen en andere organisaties (NHR-Nieuw Handelsregister), de Basis Gebouwenregistratie (BGR), de Basisregistratie adressen (BRA), de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), de basisregistratie kadaster (BRK) en de basisregistratie topografie (BRT)." In hoe weinig jaren kan de scope veranderen!

⁵⁵ Zie bv. aart. 107 Kadasterwet. Het tweede lid van art. 104 vermeldt daarbij wel weer 'overleg met betrokkenen', maar dat is toch iets anders dan afspraken maken.

⁵⁶ Wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand als basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie), Kamerstukken, 2005–2006, 30 544, nr. 3.

3.9. De Basisregistratie Grootchalige Topografie

In de memorie van toelichting bij de Wet basisregistratie Grootchalige Topografie⁵⁷ komt men – net als bij de Basisregistratie Ondergrond – geen expliciete verwijzing naar de twaalf eisen tegen. Een enkele maal wordt verwezen naar een eis als zijnde een 'uitgangspunt' of 'principe'. Zo in de inleiding: 'het uitgangspunt van eenmalige inwinning van gegevens en het meervoudig gebruik van deze gegevens' en in paragraaf 6.2 (eenmalige gegevensverstrekking en verplicht gebruik): 'Met het verplichte gebruik wordt aldus zowel het principe van eenmalige gegevensverstrekking als het uitgangspunt van juistheid van gegevens uitgewerkt.' Maar dat is het dan wel. In het parlementaire debat zijn de twaalf eisen ook niet in beeld geweest.

Dat neemt niet weg dat in elk geval een aantal wel degelijk is geïmplementeerd. Dat geldt in elk geval de eisen 2 en 3, terugmelding en verplicht gebruik. Bij het terugmelden vallen een paar specifieke toevoegingen⁵⁸ op. Zo gaat het over niet alle gerede twijfel, maar 'gerede twijfel over het in overeenstemming zijn met de fysieke werkelijkheid (...), binnen de normen ten aanzien van actualiteit en nauwkeurigheid die aan dat gegeven in de catalogus worden gesteld'. Niet elke kuub zand hoeft dus tot een terugmelding te leiden. Maar specifiek is ook geregeld dat een terugmelding achterwege kan blijven indien hetzij een wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat, hetzij 'de gerede twijfel ontstaat in een geval waarin een onderzoek naar een strafbaar feit plaatsvindt'. Dat is daarom opvallend, omdat dit omstandigheden zijn die ook voor andere basisregistraties zullen gelden. Zo is van justitiële instanties bekend dat zij niet zelden van heel andere woonadressen van personen uitgaan dan die, welke de GBA bevat. Daargelaten nog de vraag, of een onderzoek naar strafbare feiten (doorgaans) door bestuursorganen plaatsvindt: als dat al zo zou zijn kan gebruik van een authentiek gegeven de goede publiekrechtelijke taakuitoefening in de weg staan. En dat is al in den brede een uitzondering op het verplichte gebruik, waaraan niet de plicht tot terugmelden is verbonden.

Inzake aansprakelijkheden is ook hier een beperkte regeling getroffen. Het Kadaster is, evenals bij het houden van andere registraties aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door een vergissing, verzuim of andere onregelmatigheid van de Dienst (of zijn medewerkers) zelf. Daarnaast bepaalt het vierde lid van art. 6 van de BGT dat schade, veroorzaakt door medewerkers van bronhouders, door die bronhouders wordt vergoed⁵⁹. Daarmee is eis 4, zij het beperkt, geïmplementeerd.

Voor de implementatie van de eisen 5 en 7 menen we de BGT buiten onze scope te moeten houden. De reden daarvoor is dat voor de samenwerking tussen de (vele en verschillende) bronhouders een stichting is voorgesteld, die hen zal gaan ondersteunen en als 'gezamen-

⁵⁷ Kamerstukken, 2012 – 2013, 33 527, nr. 3.

⁵⁸ Art. 25, Wet basisregistratie Grootchalige Topografie.

⁵⁹ Waarbij in geval van een meningsverschil de Kantonrechter bevoegd is verklaard en de mogelijkheid van (hoger) beroep is uitgesloten.

lijk inkoopbureau' richting marktpartijen zal gaan functioneren. Hoewel al eerder aangekondigd is dat voornemen pas onlangs bij de beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen⁶⁰ waarna vanuit (in elk geval) de Tweede Kamer daaromtrent vragen zijn gesteld⁶¹. Die vragen betreffen niet alleen de redengeving, maar ook de structuur en de financiën. De BGT zelf regelt overigens kosteloos gebruik door bestuursorganen voor het gebruik van de BGT als basisregistratie. Over de eisen 6 en 8 daarentegen kunnen we kort zijn: die zijn evident en duidelijk geïmplementeerd. Het enige dat wellicht opvalt is dat authentieke gegevens die zijn overgenomen uit een andere basisregistratie als zodanig herkenbaar blijven. Eis 9 daarentegen is althans wettelijk weer vrij mager geïmplementeerd: kwaliteitscontroles bij de bronhouders en door de minister. Dat is niet voluit een systeem waarin van daadwerkelijke 'borging' sprake is in de zin van interne controles tijdens werkprocessen.

Ook bij het weergeven van de implementatie van eis 10 zijn we terughoudend. Art. 21 van de wet spreekt vrij basaal over 'overleg', wat niet steeds een niet-vrijblijvende betrokkenheid zal betekenen. Anderzijds is daar de vermoedelijke komst van de stichting die we in de vorige alinea noemden. Om andere reden zijn we wat terughoudend over de implementatie van eis 11. Over de relaties binnen het stelsel is wettelijk niets vastgelegd. In de memorie van toelichting echter zijn ze vrij uitvoerig beschreven.

3.10. De Basisregistratie Ondergrond

Vooraf: de Wet Basisregistratie Ondergrond bevond zich tijdens ons onderzoek nog in de ontwerpfase. Wij mochten beschikken over een ambtelijk concept dat eind 2013 voorhanden was, maar dat formeel geen enkele andere status had dan die van werken eventueel overlegdocument. Wij vonden het plezierig om het in ons onderzoek te betrekken, onder meer omdat dit het (vooralsnog) laatste wetsvoorstel voor een basisregistratie zal zijn die, als het tot indiening en aanvaarding komt, bovendien een toch wat bijzonder karakter zal dragen. Waar we het in het navolgende hebben over 'de BRO' doelen we dus op de ons ter beschikking gestelde conceptversie van het wetsvoorstel. Inmiddels is het wetsvoorstel ingediend⁶². In bijlage 4 bij dit rapport zijn de correcte verwijzingen opgenomen.

In het navolgende wordt per eis de van toepassing zijnde regels uit de BRO weergegeven met daarbij de toepasselijke overwegingen uit het algemeen deel van de memorie van toelichting. Men treft geen verwijzingen aan naar de artikelsgewijze toelichting omdat dit naar het oordeel van de onderzoekers geen waarde opleverde boven hetgeen reeds uit het algemeen deel bleek. Dit overzicht betreft dan ook nadrukkelijk geen omvattende structuurweergave van de BRO; er is slechts gekeken door de bril van de twaalf eisen en gezocht op welke wijze deze eisen al of niet herkenbaar geïmplementeerd zijn in deze wet. Andere

⁶⁰ Kamerstukken 33 808, nr. 1. Deze brief dateert van 18 november 2013 maar blijkt de tekst er van is de komst van een dergelijke stichting al medio 2012 aangekondigd.

⁶¹ Vrijgegeven op 2 januari 2014 en gedrukt onder nummer 2013D51179.

⁶² Kamerstukken 33 839, nrs. 1-3.

aspecten zijn in beginsel buiten beschouwing gebleven. Deze exercitie heeft bij de onderzoekers geleid tot een aantal observaties.

Voorop gesteld moet worden dat het wetsvoorstel kennelijk niet geschreven is vanuit de twaalf eisen, dat wil zeggen: de twaalf eisen werden niet als format gebruikt om het wetsvoorstel te concipiëren. Evenmin treft men een (expliciete) verwijzing naar de twaalf eisen aan; de term 'twaalf eisen' komt als zodanig – evenals in andere wetten voor basisregistraties – niet in het wetsvoorstel voor. Dat betekent echter niet dat de twaalf eisen niet op één of andere manier terugkomen. Ze zijn wel degelijk terug te vinden, zoals uit het overzicht hieronder nog zal blijken.

Zo is bij een enkele eis (met name eis 4) geen sprake van een specifieke regel in de BRO, terwijl er in de memorie van toelichting wel degelijk aandacht aan besteed wordt. Bij eis 9 ziet men weliswaar geen afzonderlijke bepaling opgenomen maar is deze eis wel degelijk geïmplementeerd, zij het verspreid over diverse bepalingen (zie voor het verband daartussen de memorie van toelichting ter plaatse). De implementatie van eis 10 en eis 7 is niet afzonderlijk van elkaar te herkennen maar dat lijkt, zoals reeds opgemerkt in het tweede hoofdstuk, niet noodzakelijkerwijs in de lijn der verwachting te liggen.

Op een enkele plaats ziet men overigens wel een verwijzing naar een specifieke eis. Zo is in de memorie van toelichting in het algemeen deel bij het onderwerp verplicht gebruik (par. 6.2) te lezen: "Dit verplichte gebruik vormt de uitwerking van het principe tot eenmalige gegevensverstrekking en het uitgangspunt van de juistheid van authentieke gegevens in een basisregistratie." Hier wordt uiteraard gerefereerd aan het principe dat in de systematiek van de twaalf eisen als eis 3 is neergelegd.

Eis 3 is derhalve geïmplementeerd, voorzien van de gebruikelijke vier uitzonderingsgronden voor het verplicht gebruik. Aan het terugmelden bij gerede twijfel – de implementatie van eis 2 – is echter wettelijk een zeer uitvoerig stelsel van (varianten in) verwerking toegevoegd. Die kan (onder meer) variëren afhankelijk van de vraag, of de terugmelding bv. een verkenning, gebruiksrecht of constructie dan wel een zgn. authentiek model⁶³ betreft. Ook bij deze registratie wordt bij een gegeven waarop is teruggemeld niet de aantekening 'in onderzoek' geplaatst, maar wordt de terugmelding opgenomen in een daartoe bestemd afzonderlijk register.

De in eis 4 bedoelde regeling van de aansprakelijkheid lijkt niet geïmplementeerd. Die keus is – anders dan bij andere basisregistraties – in de memorie van toelichting wel met argumenten (en ons inziens ook correct) onderbouwd. Met de implementatie van eis 5 is daarentegen lichtvoetiger omgesprongen. De kosten zijn keurig berekend (tot en met die van het wetgevingstraject) weergegeven in de memorie van toelichting, verdeeld over structurele en incidentele kosten, binnen welke laatste de aansluitkosten pro memorie zijn ge-

⁶³ De begripsbepalingen definiëren dat *authentiek model* als volgt: "schematische weergave van de werkelijkheid in twee of drie dimensies, die authentiek is". Het wetsvoorstel zegt voorts dat het maken en bewerken van authentieke modellen is voorbehouden aan TNO.

raamd. Of dat redelijke kosten zijn waarover alle betrokkenen het eens zijn staat er daarmee nog niet, al wordt er wel gesproken over een MKBA die het betoog onderbouwt.

De eisen 6, 7 en 8 hebben zichtbaar en uitvoerig implementatie gevonden in het wetsvoorstel. Voor wat betreft de inhoud en het bereik komt er bovendien nog een catalogus. De 'sluitende afspraken' van eis 7 komen in de tekst van het wetsvoorstel niet steviger terug dan met de term 'overleg', maar de memorie van toelichting spreekt weer wel over het maken van afspraken. Ook de voorgestelde wettelijke regeling met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie is behoorlijk gedetailleerd in de concept wettekst uitgewerkt. De implementatie van eis 9, de kwaliteitsborging, is dan weer in die wettekst niet terug te vinden. In de memorie van toelichting echter troffen we een uitvoerige beschouwing rond de vraag, hoe de gekozen systematiek en de te realiseren procedures gezamenlijk er toe moeten bijdragen dat een kwaliteit kan worden gerealiseerd die op een andere wijze maar moeilijk tot stand zou kunnen komen.

De in eis 10 bedoelde niet-vrijblijvende betrokkenheid van afnemers heeft op twee manieren gestalte gekregen in combinatie met het realiseren van heldere procedures zoals in eis 7 was bedoeld. Naast het daar bedoelde maken van afspraken met representatieve vertegenwoordigers van bronhouders en afnemers is voorzien in strategisch beheer in een Regieraad. En om dit betoog af te ronden memoreren we dat de in eis 11 bedoelde beschrijving van de plaats van deze basisregistratie in het stelsel in de wettekst niet is terug te vinden, maar dat er in de memorie van toelichting stevig aandacht is besteed.

4. De implementatie van de 12 eisen per eis, feitelijk en (waar mogelijk) voorzien van de daarbij tijdens het wetgevingsproces gehanteerde argumenten.

In deze paragraaf beschrijven we de implementatie van de 12 eisen per eis. Dat leidt er toe dat we de verschillen tussen de implementatie in elk van de wetten scherp met elkaar kunnen vergelijken. De letterlijke wetteksten hebben we ontleend aan www.wetten.nl en ze zijn daar, ook onderscheiden naar data van geldigheid, vanzelfsprekend nog steeds te raadplegen. We hanteren opnieuw de volgorde van de eisen, zoals die in 2003 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd.

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

De beschrijving van de implementatie van de eerste eis kan uitgesproken kort zijn. Ze is in alle wetten op gelijke wijze geïmplementeerd: door het in de wet te regelen. Weliswaar zijn niet steeds precies gelijklopende bewoordingen gebruikt, maar dat doet geen afbreuk aan de uniformiteit van de implementatie.

✓ *Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht*

Ook in alle wetten geldt dat aan het beginsel van overheidsbreed verplicht gebruik – daargelaten specifieke uitzonderingen – kan worden afgedaan bij gerede twijfel aan de juistheid van een gegeven. In dat geval moeten afnemers terugmelden, maar ook dan weer: behoudens uitzonderingen. De regelingen zijn niet precies uniform. Wel wordt altijd een terugmelding op een authentiek gegeven dat afkomstig is uit een andere basisregistratie naar de houder van die registratie doorgezonden. Tenslotte wordt de wijze van reageren richting de terugmelder bijna steeds ook sectorspecifiek geregeld.

Een bestuursorgaan dat in het NHR een (authentiek) gegeven denkt te missen, moet hiervan eveneens een terugmelding doen. Of dat altijd kan, is de vraag. Zo kan de Belastingdienst, als die een 'extra' bedrijf aantreft op een bepaald adres, dat (fiscale) gegeven niet zo maar delen, terwijl voor de belastingwetgeving woon- of vestigingsadres 'naar de omstandigheden' worden beoordeeld⁶⁴.

In de BRP kunnen zowel de minister als B&W (voor diensten binnen de eigen gemeente) de terugmeldplicht uitbreiden tot ook niet-authentieke gegevens, althans: voor bepaalde bestuursorganen of gemeentelijke diensten. Ook kan bij amvb de kring van degenen, die moeten terugmelden als van het verplichte gebruik wordt afgeweken, worden beperkt.

In de BRI is voorgeschreven dat een terugmelding altijd voorzien moet zijn van een redengeving. Dat is mogelijk plezierig voor de Belastingdienst als houder van de registratie, maar zal het doen van terugmeldingen mogelijk niet bevorderen. Dat zelfde geldt voor terugmeldingen op gegevens die afkomstig zijn uit de BRV en de WOZ. Bij die laatste registratie kan

⁶⁴ Artt. 67 resp. 4 Awir. Of het wettelijk voorschrift, waar art. 67 naar verwijst, gegeven art. 4 ook gevonden kan worden in de terugmeldplicht lijkt voor discussie vatbaar.

ook worden geregeld onder welke omstandigheden een terugmelding achterwege kan blijven, als die niet nuttig gaat zijn voor het bijhouden van de registratie.

De Wet BAG kent meldingen op gegevens die zijn verkregen uit de landelijke voorziening dan wel van B&W van de bronhoudende gemeente, maar dat 'landt' uiteindelijk in eenzelfde procedure. De BAG kent voorts de mogelijkheid voor belanghebbenden om correctieverzoeken te doen en voor bestuursorganen om – evenals bij het NHR – vermoedelijke hiaten te melden.

Ook bij een terugmelding op een gegeven, afkomstig uit de basisregistraties Kadaster en Topografie, vergt die terugmelding een redengeving. Terugmeldingen uit kadastrale gegevens kunnen vaak niet, na constatering dat de terugmelding terecht was, leiden tot een snelle correctie in het Kadaster; vaak zal een (aanvullende, corrigerende) notariële akte zijn vereist. Terugmeldingen op topografische gegevens leiden zelfs standaard niet tot directe aanpassing van de registratie; ze worden opgenomen in een terugmeldingenregister om op het moment dat de kaart voor het betreffende gebied wordt bijgewerkt, ingepast te worden. Er kan een specifieke regeling gelden voor – huiselijk gezegd – welke afnemer onder welke omstandigheid wat mag, of juist moet.

Voor de BGT is voorts geregeld dat terugmelding (alleen) plaats kan vinden bij twijfel over afwijkingen die buiten de in de catalogus opgenomen normen vallen. Of dat tot problemen leidt kunnen we in dit onderzoek niet overzien; we realiseren ons dat de BGT een vermoedelijk tamelijk specifieke groep van gebruikers kent die de in hun sector geldende normeringen naar verwachting zullen kennen. Voor de BRO geldt hetzelfde met dien verstande dat in die registratie terugmelding is voorzien voor specifieke objecten. De BRO als geheel en de terugmeldbepaling in de BGT zijn overigens nog niet in werking getreden.

Terugmeldingen leiden, indien ze niet tot een ogenblikkelijke correctie resulteren, doorgaans tot een aantekening 'in onderzoek' bij het betreffende gegeven. Welke procedure daartoe wordt gevolgd en welke termijnen daarvoor gelden wisselt⁶⁵. Ook kennen sommige wetten een specifieke regeling bij bezwaar en beroep tegen het resultaat van verwerking van de terugmelding. Voor het proces van terugmelden lijkt dat echter niet uit te maken. Of de aangetroffen verschillen overigens tot problemen leiden vergt diepgravender veldonderzoek dan wij in het kader van onze opdracht konden verrichten. Wel zijn we gestuit op enige jurisprudentie die de verhouding tussen terugmelden en het verplichte gebruik. We verwijzen daartoe naar het slot van hoofdstuk 5.

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

'Overheidsbreed verplicht gebruik' was de mantra bij afsluiting van het Programma Stroomlijning Basisgegevens – later vertaald in slecht Nederlands: 'alle overheden moeten authentieke gegevens verplicht gebruiken'. Dat is (om goede redenen) het niet helemaal geworden. In de meeste gevallen is het verplichte gebruik beperkt tot de (ook nog grote groep

⁶⁵ Voor de precieze verschillen wijzen we naar de bijlage met letterlijke wetteksten.

van) bestuursorganen. Die zijn gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht als hetzij een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, hetzij een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Daarbij passen twee opmerkingen. De eerste is, dat niet als bestuursorgaan worden aangemerkt (onder andere) de wetgevende macht, de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, alsmede de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State en zijn afdeling, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de voor hen werkende personen. Die organisaties hanteren hun eigen bevoegdheden en werkwijzen. De tweede opmerking is dat ook private instellingen met bestuurlijke bevoegdheden tot de kring van bestuursorganen worden gerekend: de cultuurfondsen, het Centrum Indicatiestelling Zorg, de Stichting Autoriteit Financiële Markten, de Stichting Bloembollenkeuringsdienst en nog vele andere, waar in de jaren 90 van de vorige eeuw vermoedelijk niemand aan gedacht had.

In de regel richt het verplichte gebruik zich tot bestuursorganen. Afwijkingen van die norm zullen hieronder worden vermeld. Soms wordt de kring verplichte gebruikers uitgebreid, in andere gevallen (sterk) ingeperkt.

Daargelaten dat voor een aantal wetten het verplichte gebruik nog helemaal niet geldt – sommige wetten treden bv. nu eenmaal gefaseerd in werking – zijn er uitzonderingen geformuleerd; verplicht gebruik van een authentiek gegeven mag immers in bestuurlijk opzicht niet tot een onjuist besluit of een onjuist handelen van een bestuursorgaan leiden. Basisregistraties en het gebruik er van faciliteren het overheidshandelen, maar dwingen het natuurlijk niet een verkeerde kant op. Standaard gaat het om een viertal uitzonderingen:

- a. het gegeven staat in onderzoek;
- b. het bestuursorgaan heeft gerede twijfel en doet een terugmelding;
- c. bij wettelijk voorschrift is anders bepaald;
- d. verplicht gebruik staat een goede vervulling van de publieke taak van het bestuursorgaan in de weg.

Ook hier geldt weer: uitzonderingen zullen in het navolgende worden weergegeven.

De hier weergegeven vier uitzonderingen zijn geformuleerd bij het vormgeven van het NHR. Ze zijn inhoudelijk gelijk overgenomen bij de opwaardering van de GBA tot basisregistratie en (zoals te verwachten) ook terug te vinden in de BRP. Deze BRP kent, zoals gemeld, wel een voorschrift tot verplicht gebruik door alle bestuursorganen, maar hanteert een drempel via een systeem van autorisaties: toestemming om bepaalde gegevens geleverd te mogen krijgen en te gebruiken. Daar past wel de kanttekening bij dat al in het rapport Met recht gestroomlijnd⁶⁶ in heel algemene termen een stelsel van autorisaties was bepleit.

De BRV echter heeft de kring van verplichte gebruikers verbreed tot alle overheidsorganen; dat betekent: ook tot die delen van de overheid die geen besluiten nemen maar bv. alleen

⁶⁶ Eric Schreuders, Corien Prins, Met recht gestroomlijnd, KUB Tilburg, 2001, pag. 67.

feitelijke handelingen verrichten⁶⁷. De uitzonderingsgronden zijn wel weer materieel de eerder genoemde vier. Daarnaast kunnen private organisaties met (soms beperkte) bestuurstaken worden aangewezen als 'overheidsorgaan'.

Voor de BRI en de BR WOZ geldt dat het inkomensgegeven resp. het waardegegeven alleen verplicht worden gebruikt door die bestuursorganen, die dat krachtens wettelijk voorschrift mogen (en dus direct daaraan gekoppeld: moeten)⁶⁸ gebruiken. Dat is een sterke beperking ten opzichte van het 'overheidsbreed verplicht gebruik' of ook 'alle bestuursorganen'. De vraag kan daarmee rijzen of de BRI en de BR WOZ wel een basisregistratie in eigenlijke zin zijn. Daar staat tegenover dat bestuursorganen altijd al verwerking van persoonsgegevens (en dat betreft het hier) moeten beperken tot datgene, wat zij voor de uitoefening van hun publieke taak nodig hebben⁶⁹. We wezen zojuist al op dat rapport van de KUB. Minstens zo opvallend is dat een bestuursorgaan alleen van dat verplichte gebruik wordt ontheven als het betreffende gegeven 'in onderzoek' staat. De drie andere gangbare redenen komen in beide wetten niet voor. In de memorie van toelichting bij het voorstel dat tot de BRI en de WOZ heeft geleid⁷⁰ wordt het verschil met die standaardregeling feitelijk niet uitgelegd. De keuze voor deze beperkte ontheffing wordt wel onderbouwd: met verwijzing naar de verwevenheid met de belastingheffing in het algemeen en de daar al voorhanden mogelijkheden die tot een wijziging van de vaststelling van een inkomen kunnen leiden.

Voor de BAG, Kadaster, BRT, BGT en de komende BRQ gelden geen bijzondere regels ter zake van het verplichte gebruik.

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

Uit beschrijving in hoofdstuk 2 van dit thema valt af te leiden dat de algemene vraag naar mogelijkheden van aansprakelijkheid er vooral op was gericht, wat er zou gebeuren als een afnemer als gevolg van gebruik van een foutief authentiek gegeven een verkeerd besluit zou nemen. Dat was een redelijk mager omschreven angst, want (onder meer) niet onderbouwd met enige casuïstiek. De in hoofdstuk 2 al gememoreerde Handreiking 9, Waar kan ik op worden aangesproken?, meldde in de Inleiding dan ook al: "Vanaf het begin van het programma Stroomlijning Basisgegevens hangt het thema 'aansprakelijkheid' als een wat mysterieuze, dreigende zwarte wolk boven het programma. Niemand kan uitleggen hoe het in elkaar zit, maar aansprakelijkheid is in potentie een ernstig risico met verstrekkende gevolgen. Reden om in deze handreiking uitgebreid op het onderwerp in te gaan." De Hand-

⁶⁷ Met dien verstande dat voor bv. opsporingsambtenaren eigen wettelijke regimes gelden; daaronder vallen ook buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). De term 'overheidsorgaan' is ook relevant voor toepassing van bv. de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet.

⁶⁸ Er is discussie denkbaar over de vraag, of de wettelijke formulering 'een op grond van een wettelijk voorschrift verleende bevoegdheid' ook bv. de door een gemeenteraad vastgestelde Verordening eigen bijdrageregeling Wmo zou kunnen omvatten. Duidelijker (maar beperkter) zou zijn geweest als de wetgever had geformuleerd 'een op grond van een krachtens deze wet verleende bevoegdheid'. Voor zover wij konden nagaan heeft deze problematiek zich echter nog niet aangediend.

⁶⁹ Art. 8 onder e, Wet bescherming persoonsgegevens.

⁷⁰ Kamerstukken 31 085, nr. 3.

reiking was min of meer een populaire samenvatting van een eerder door de Landsadvocaat verrichte literatuurstudie naar aansprakelijkheid voor overheidsinformatie⁷¹. Aansprakelijkheid voor authentieke registraties maakte daar deel van uit door middel van een case-study en het advies was, onder bepaalde aannames, per authentieke registratie bijzondere aansprakelijkheidsbepalingen te realiseren. Opvallend is dat in alle discussies en stukken eertijds vrijwel geheel voorbij lijkt te zijn gegaan aan het feit, dat een actie van een overheid – en zeker het nemen van een besluit – eigenlijk nooit gebaseerd kan zijn op uitsluitend elektronisch verkregen informatie⁷². Voor bestuursorganen is het beginsel van zorgvuldige voorbereiding van besluiten absoluut leidend. Bij gebruik van gegevens die afkomstig zijn van derden – dus ook van basisregistraties – geldt daarom eigenlijk altijd het GAZO-principe: geen actie zonder overleg.

De Landsadvocaat beschreef in zijn advies in grote lijnen het gehele aansprakelijkheidsrecht, toegespitst op het gebruik van overheidsinformatie. Wie dat goed leest komt tot de conclusie dat het aansprakelijkheidsrecht complex kan zijn, maar dat er bij het gebruik door bestuursorganen van gegevens die van collega's waren verkregen, op zichzelf niet zo veel bijzonders aan de hand was. Het blijft gaan om die zorgvuldigheid in het bestuurlijk handelen. Het advies van de Landsadvocaat was dan ook, onder bepaalde aannames, om per authentieke registratie *bijzondere* aansprakelijkheidsbepalingen te realiseren. Dat wil zeggen: voor zover bovenop het commune aansprakelijkheidsrecht nog nodig. Dat zo zijnde hoeft het eigenlijk geen verwondering te wekken dat een regeling van de aansprakelijkheid in de meeste wetten voor basisregistraties ontbreekt en in andere maar beperkt voorkomt.

Is eis 4 daarmee in vrijwel geen van de wetten voor basisregistraties geïmplementeerd? Dat lijkt ons te kort door de bocht geformuleerd. Immers, door geen bijzondere bepalingen in de betreffende wet op te nemen conformeert de wetgever zich kennelijk aan het reguliere aansprakelijkheidsrecht. Dat is een enkele keer in de memorie van toelichting ook expliciet gesteld, met een verwijzing naar de te verwachten hoge kwaliteit van authentieke gegevens dank zij de systematiek van meervoudig gebruik, terugmelding, etc. In de Handelsregisterwet is de verantwoordelijkheid voor de juistheid van inschrijvingen expliciet belegd bij de inschrijvers: ondernemingen en rechtspersonen. Impliciet stelt de wet daarmee dat de Kamer van Koophandel dus niet verantwoordelijk is voor die juistheid en daarmee niet aansprakelijk kan worden gehouden voor de gevolgen van een achteraf onjuist gebleken gegeven. Voor het Kadaster en de BAG is met zoveel woorden vastgelegd dat schade als gevolg van het betreden van percelen en het eventueel meenemen van voorwerpen voor rekening van de Dienst van het Kadaster komt. Dat is echter een andere schade dan die, welke kan samenhangen met het gebruik van de betreffende registratie als basisregistratie. Die zelfde systematiek geldt de BRO, die het risico bij de bronhouders legt, die immers de gegevens aanleveren en dus de metingen doen, plaatsen betreden, etc. Opvallend is dat juist in de

⁷¹ Zie noot 20.

⁷² Zie daartoe bv. art. 4:8 Awb (geen besluit nemen op basis van gegevens over feiten die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt) en art. 42, eerste lid Wbp (geen besluit nemen op basis van alleen profiling via uitsluitend geautomatiseerde bestanden).

toelichting bij deze (meest recente) tekst het meest uitvoerig op het aansprakelijkheidsvraagstuk wordt ingegaan.

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

Bij letterlijke lezing van deze eis moeten we vaststellen dat het vrijwel nergens tot een correcte implementatie is gekomen. Dat wil zeggen: met het inrichten, in stand houden en gebruiken van basisregistraties zijn kosten gemoeid, die worden betaald en er ligt doorgaans een verdeelsleutel aan die betaling ten grondslag. Zijn dat daarmee redelijke kosten? Soms zijn ze historisch gegroeid, zoals het deel van de BRI dat voortvloeit uit de GBA. Bij nieuwe registraties zijn ze soms gebaseerd op een business case. Maar de vraag is hoe valide de uitkomst daarvan blijft als tijdens of na de bouw andere keuzes worden gemaakt – nieuwe techniek, andere verbanden, andere gegevens? Wat als beproefde, ingesloten of uit andere wetten voortvloeiende wijzen van werken leiden tot kosten die hoger zijn dan optimaal? Bovendien kan de verantwoordelijke minister het uitvoerende bestuursorgaan – bij voorbeeld omdat het inhoudelijk goed werk doet – lange tijd financieel en organisatorisch met rust laten of – om vermoedelijk heel andere redenen – regelmatig 'op de schop nemen'.

In elk geval lijkt wettelijk voorts niet goed vast te leggen dat er eenduidigheid bestaat over de verdeling van de kosten. Die eenduidigheid kan eigenlijk alleen blijken uit een goed functionerend Gebruikersoverleg, dat van harte met de kostenverdeling instemt. Of, zoals bij de BRI, wanneer de registratiehouder de kosten voor zijn rekening neemt en verwerkt in zijn verdere exploitatie. Het is (althans wettelijk) ook niet steeds helder of de kosten van opzet en inrichting van de basisregistratie in de lopende exploitatie worden verwerkt. Bepaalde kosten, zoals die van werkzaamheden na een terugmelding, worden niet zichtbaar in rekening gebracht. Evenmin is aanstonds duidelijk of de kosten, die gemaakt worden – dan wel het tarief, dat betaald wordt – in redelijke verhouding staat tot de baten, die worden gerealiseerd (of zouden kunnen worden gerealiseerd). Nog gecompliceerder wordt een en ander bij registraties die meerdere functies vervullen, daarbij ook verschillende afnemersgroepen onderscheiden en ook hun kosten op gedifferentieerde manier in rekening brengen. Meest in het oog springende zijn Kadaster en Handelsregister, maar ook de BRP bedient bv. pensioenfondsen, ziekenhuizen en gerechtsdeurwaarders. De werkzaamheden in het primaire proces komen beide functies ten goede.

De verrekening van kosten geschiedt in elk geval niet op uniforme wijze. In veel gevallen worden kosten bij wege van abonnement in rekening gebracht. In vooral de hoek van de geo-registraties worden de kosten van verstrekking aan alle bestuursorganen door het moederdepartement aan de houder (het Kadaster) vergoed, waarna die kosten 'naar rato en redelijkheid' worden omgeslagen over de verschillende departementen. De BAG daarentegen wordt weer begrotingsgefinancierd.

De bekostiging van het stelsel van basisregistraties kan niet anders omschreven worden dan als een bonte lappendeken. Dat heeft vanzelfsprekend zijn oorzaken – variërend van histo-

rische ontwikkeling tot dynamiek in het politieke krachtenveld – maar dat doet aan dat getoonde karakter niet af. Het blijft vanzelfsprekend inefficiënt als overheden elkaar rekeningen sturen – in welke vorm of frequentie dan ook – voor het (beter kunnen) uitvoeren van publieke taken, die ter fine allemaal uit belastinggelden worden bekostigd. We weten echter ook dat er steeds sterkere overeenstemming groeit over het feit dat dit anders zou moeten. Op deze plaats zullen we daar inhoudelijk niets aan toevoegen. We kennen het rapport 'Wie van de drie?'⁷³ en hebben kennis genomen van de daarop voortbouwende besluitvorming in de Programmaraad Basisregistraties. Het zal er op aan komen om daar nu een (ook juridisch) passend vervolg aan te geven.

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

Zoals eerder al bleek is eis 6 in alle basisregistraties geïmplementeerd. Immers, met het aanwijzen van authentieke gegevens staat de inhoud van de registratie vast. Daarmee is – afhankelijk van de betekenis die je aan de term 'bereik' geeft – dat bereik ook gegeven. In het geval dat met 'bereik' zou zijn bedoeld 'de kring der afnemers' is daarover ook duidelijkheid. Voor elke registratie is wettelijk vastgelegd of het een openbare registratie betreft, een registratie specifiek voor gebruik door bestuursorganen of een groep daarmee gelijkgestelde organisaties⁷⁴. En enkele gevallen is geen sprake van 'overheidsbreed' gebruik maar is een voorafgaand wettelijk voorschrift nodig: de Woz en de BRI. De BRP vraagt van afnemers een voorafgaande authenticatie. In enkele andere gevallen, zoals het Handelsregister, is weliswaar sprake van openbaarheid maar kunnen gegevens worden afgeschermd voor anderen dan bestuursorganen en kunnen alleen met name aangewezen bestuursorganen de registratie ook systematisch doorzoeken.

In alle gevallen worden de wettelijke voorschriften ondersteund door een gegevenscatalogus. Die kan soms zeer beperkt zijn – de BRI bv. kent maar één authentiek gegeven – en is in andere gevallen zeer uitgebreid. De BAG kent een modellenboek om objecten te definiëren en van elkaar te onderscheiden; de BRP onderscheidt tot in de finesses uitvoeringsvoorschriften om brondocumenten te identificeren en een veelheid aan processtappen en afwegingsmomenten om personen correct te registreren, met inbegrip van hun onderlinge relaties. Dat is binnen de onderscheiden registraties verschillend geregeld, toegesneden op het specifieke doel van de betreffende registratie. Hoewel er spanning kan zijn tussen de bewoording van een wettelijke bepaling en de omschrijving van het betreffende object in een catalogus is ons niet gebleken van bestuurlijke problemen die daar het gevolg van kunnen zijn⁷⁵. Wel is er soms sprake van verschillende omschrijvingen in catalogi voor zover

⁷³ Koen de Snoo, Xander van der Linde en Marc de Vries, *Wie van de drie?*, rapport, opgesteld in opdracht van de Programmaraad Basisregistraties, BZK 2011.

⁷⁴ Denk aan de APK-keurmeesters en de verzekeraars in de Basisregistratie Voertuigen.

⁷⁵ We zijn bekend met regelmatig voorkomende rechterlijke uitspraken rond personen van buitenlandse herkomst die op basis van een op eed afgelegde verklaring in de BRP zijn opgenomen en nadien met behulp van een document uit hun land van herkomst proberen de registratie van bv. hun geboortedatum of burgerlijke staat te laten wijzigen. Dat vloeit echter niet voort uit onhelderheid binnen de registratie, maar uit de wettelijke hiërarchie van de bewijsmiddelen.

daar ook modellen in zijn opgenomen. Zo zou de BAG geen gebogen grenzen aan objecten kennen en het Kadaster wel. Harmonisatie is wel voorgenomen, zo is ons verzekerd. Het Kadaster en het Handelsregister tenslotte hebben soms om te gaan met rechtsfiguren die in de actuele wetgeving niet meer voorkomen, zoals de fundatie en het hofje. Ons is niet gebleken dat dit in de praktijk tot niet oplosbare problemen heeft geleid.

Wel ontstaan soms vraagstukken in gevallen dat verschillende wetgevingscomplexen een bepaald begrip een eigen, specifieke invulling geven. Vaak is dat het geval met begrippen met een veel gebruikelijke, heel duidelijke betekenis. De 'kleur' van die betekenis wordt dan bepaald door de context, waarin het begrip wordt gebruikt. In andere gevallen wordt de betekenis specifiek ingevuld voor het betreffende wetgevingscomplex. Als voorbeeld noemen we het begrip 'woonplaats', waarvan in het spraakgebruik iedereen weet wat er mee bedoeld wordt. Het wordt veelal geassocieerd met het begrip 'bebouwde kom', en dat in de zin van de Wegenverkeerswet⁷⁶: een gebied begrensd door blauwe plaatsnaamborden. In aan elkaar grenzende woongebieden leidt dat soms tot verwarrende situaties. Zo bleken sommige bewoners van Wassenaar, omdat hun perceel grensde aan en een uitweg had op de bekende evident Haagse Van Alkemadelaan, na invoering en implementatie van de BAG, aan die laan te wonen, zij het nog steeds in de woonplaats Wassenaar⁷⁷, maar achter het plaatsnaambord van Den Haag. Dat is wellicht systematisch prima en mogelijk ook uitstekend handelbaar voor bv. zich elektronisch oriënterende hulpverleningsdiensten, maar aan andere betrokkenen toch wat lastiger uit te leggen.

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

Voor de implementatie van eis 7 geldt soms bijna het omgekeerde van wat we bij eis 6 hebben vastgesteld. Er gelden in de praktijk de nodige afspraken tussen de houder van de registratie en de leveranciers van de gegevens (of brondocumenten). Die liggen soms vast in de wet die ook de basisregistratie zelf regelt, zoals de BRP. Er is een aangifte van een te registreren feit, daarover maakt een ambtenaar soms ook nog een (authentieke) akte van op, zoals bij huwelijk en geboorte, en die wordt geregistreerd: opgenomen in de basisregistratie. Soms is dat wat complexer, zoals bij vermiste personen, maar daar zijn ook wel kenbare procedures voor. Een vonnis waarbij een echtscheiding is uitgesproken levert een betrokkene zelf aan; een uitspraak met betrekking door een curatele komt rechtsreeks van de rechtbank. Bij de BRV en Kadaster lijkt over de relatie met bronnen weinig geregeld maar is dat in de praktijk 'back office' heel verschillend. Bij de BRV laat de wet veel over aan de RDW als houder. Met keuringsinstanties en verzekeraars wordt in een gesloten circuit heel veel geautomatiseerd uitgewisseld. Maar voor het registreren van kadastrale akten

⁷⁶ We kennen daarnaast ook een bebouwde kom in de Wegenwet, in de Boswet en in het ruimtelijk ordenings- en milieurecht. Die bebouwde kommen zijn veel minder zichtbaar, worden op verschillende wijzen vastgesteld en vallen geografisch zelden volledig samen. Maar dat valt buiten het bestek van dit advies.

⁷⁷ AbRvS dd. 12-12-2012, nr. 201202885/1/A3.

stelt niet alleen 'de Dienst'⁷⁸ voorschriften over hoe gegevens moeten worden aangeleverd maar kent ook de wetgeving rond hoe om te gaan met registergoederen de nodige voorschriften⁷⁹. Daar kon in de praktijk bij worden aangesloten.

Voor het Handelsregister geldt enerzijds een systeem van eigen aangiften door potentiële ondernemers, overheidsorganen en kerkgenootschappen, van het benoemen van bestuurders en gevolmachtigden en van door een onderneming te verrichten activiteiten of wijziging van het aantal medewerkers. Daarnaast is er sprake van de registratie van door een notaris opgemaakte (en dus authentieke) akten, zoals bij het oprichten of wijzigen van vennootschappen en rechtspersonen, maar ook van rechterlijke vonnissen (surseance en faillissement!). Volstrekt haaks daarop staat de BRI: de Belastingdienst fungeert als de bron voor de eigen registratie, zij het dat aan die fiscale gegevens wel weer aangiftes van betrokkenen en hun werkgevers ten grondslag liggen. Maar ook dat stelsel vormt een vrij gesloten systeem met ingebouwde checks en balances. Ook bij de BAG en de Woz zijn gemeenten in belangrijke mate de houder van de eigen brondocumenten. Van de BRO is bekend dat het verantwoordelijk ministerie streeft naar de totstandkoming van een samenwerkingsverband van bronhouders, zodat via één kanaal kan worden gecommuniceerd⁸⁰.

Voor wat betreft de relatie met de afnemers geldt voor het veld van basisregistraties al een even divers beeld. Het meest stringent zijn in dat verband de BRI en de Woz, die een voorafgaande wettelijke regeling vergen voordat er zelfs maar verstrekt kan gaan worden. Het aantal afnemers van de BRI oogt beperkt, zodat naar verwachting maatwerk in de vorm van verstrekking kan worden gerealiseerd in die wettelijke regeling. De Woz kent weliswaar meer afnemers, maar binnen een beperkt aantal bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën. De BRP heeft naar zijn aard een veel breder bereik: vrijwel alle bestuursorganen gebruiken persoonsgegevens – daar is die breedte – maar het gebruik van gegevens uit de BRP vergt een voorafgaande autorisatie. Daarbij worden niet slechts organisaties (en hun medewerkers) in algemene termen geautoriseerd, maar in verband met een specifieke (doorgaans publiekrechtelijke) taak. Dat oogt zeer bewerkelijk en – we schreven het eerder – lijkt zich, in elk geval voor de meer neutrale gegevens als NAW-gegevens, niet goed te verdragen met artikel 1.7 van de wet, het in algemene bewoordingen geformuleerde verplichte gebruik door bestuursorganen. Het verstrekken van gegevens gebeurt vervolgens overigens via geautomatiseerde systemen, waarvan de specificaties in gedelegeerde regelgeving zijn vastgelegd.

Voor de BRV is wettelijk niet zoveel geregeld, anders dan dat de RDW maatregelen moet nemen om een en ander goed te laten verlopen. We onderkennen dat deze basisregistratie een paar bijzondere groepen afnemers heeft waarmee specifieke afspraken te maken zijn. Naast die in de voertuigbranche gaat het vooral om gemeenten (de vermogenstoets bij

⁷⁸ De term waarmee de Dienst voor het Kadaster in de wet wordt aangeduid.

⁷⁹ Zie bv. artt. 3:16 en volgende van het BW, overigens ook weer verwijzend naar de Kadasterwet en de daarin bedoelde gedelegeerde (vaak aan de Dienst opgedragen) regelgeving.

⁸⁰ Kamerstukken, 33 808, nr. 1.

uitkeringen), de Belastingdienst, politie en andere justitiële diensten alsmede buitenlandse zusterorganisaties.

De overige basisregistraties hebben naast die functie ook een openbaar karakter. Dat laat de houders vrij om (al dan niet betaald) inzage te geven in de bestanden en met specifieke afnemers overeenkomsten aan te gaan over (doorgaans meer grootschalige) leveringen. De site van het Kadaster spreekt over geautomatiseerd verstrekken en abonnementstructuren. Die regelingen lijken daarmee wel getroffen. Aan bestuursorganen worden geen kosten in rekening gebracht.

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

De juridische uitwerking van deze eis volgt vrij naadloos hetgeen er is geregeld voor het verkeer tussen de registratiehouder en diens afnemers in eis 7. We volstaan hier dan ook met naar die passages te verwijzen.

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

Bij de vraag naar de implementatie van eis 9 wrekt zich nogal manifest wat wij in hoofdstuk 2 al signaleerden: de 12 eisen zijn vooral geschreven vanuit een informatiekundig oogpunt. Vertaling in (formele) wetgeving is dan niet altijd de meest voor de hand liggende manier om zichtbaar te maken dat de eis van gevraagde kwaliteitsborging is geïmplementeerd. Kwaliteitsborging gaat naar zijn aard vaak vooral om procedures en werkinstructies en, kan het zijn, naar wijzen van werken die tot een 'zelfreinigend systeem' leiden.

De procedure van terugmelding bij gerede twijfel aan de juistheid van een gegeven behoort daartoe. Dat terugmelden vindt overigens alleen plaats op authentieke gegevens en niet op daaraan gerelateerde gegevens. Zo is de tenaamstelling van een voertuig een authentiek gegeven en wordt in de BRV het brondocument gevolgd. Als over de juistheid daarvan gereede twijfel ontstaat, wordt het gegeven 'in onderzoek' geplaatst. De naam van de eigenaar op het kentekenbewijs is evenwel geen authentiek gegeven. Dat kon als gevolg hebben dat de diefstal of het verlies van een rijbewijs van iemand leidde tot de tenaamstelling van honderden auto's op diens naam, gevolgd door belastingaanslagen, boetes voor verkeersovertredingen, en al wat daarmee samen kan hangen. Bij de RDW gaat kennelijk geen lichte knippen als er zich zoiets voordoet en de rechter accepteert dat, met inbegrip van de onaangename gevolgen daarvan voor betrokkene⁸¹.

Een breed gebruik van gegevens door heel verschillende instanties, waardoor vanuit verschillende optieken naar een gegeven wordt gekeken, ondersteunt dat. In die zin is het vinden van onjuistheden in basisregistraties – wat in toenemende mate voorkomt en soms tot ongemakkelijke krantenkoppen leidt – een bewijs van het feit dat fouten daadwerkelijk

⁸¹ EHRM 14 februari 2012, Romet v. Nederland, nr. 7094/06, JB 2012, 78 met nt. Overkleeft-Verburg.

aan het licht komen⁸². Acties waarbij meerdere registraties gecombineerd worden, zoals de BRP in combinatie met de BAG kunnen niet alleen woon- en toeslagfraude of overbewoning in kaart brengen, maar leiden ook tot een kwaliteitsslag in de onderliggende registraties. Maar daargelaten wat 'stringent' precies zou moeten inhouden, in wetteksten is dat allemaal niet terug te vinden.

Dat betekent niet dat we niets zouden weten over kwaliteitszorg binnen basisregistraties. Immers, er worden in meerdere wetten periodieke audits voorgeschreven. Met de introductie van de zelfevaluatie in de BRP wordt de focus van de toch meer op procedures gerichte audit van de eertijdse GBA ook meer gebogen naar de inhoud. De houders van de registraties hebben zich voorts allen te voegen naar het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. De controle daarop maakt onderdeel uit van de accountantscontrole die in alle organisaties zal moeten plaatsvinden wat ook wel weer in alle gevallen in een wettelijk voorschrift is opgenomen. Organisaties laten ook buitenwettelijke evaluaties opstellen, zoals betrekkelijk recent de Waarderingskamer⁸³. Dat alles bij elkaar is nog steeds geen stringent regime van kwaliteitsborging, maar maakt het streven daarnaar wel zichtbaar.

Aan de kwaliteitsborging draagt nog een facet bij. Dat is de rechtsbescherming, die doorgaans samenhangt met het gebruik van gegevens uit een basisregistratie. Veel van dat gebruik leidt immers tot besluiten als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht en zijn daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep, zowel door de direct belanghebbende als (in een aantal gevallen) door derden-belanghebbenden. Dat geldt niet voor alle basisregistraties, maar wel een aantal. Bovendien leiden fouten in – als voorbeeld – de BGT tot andere maatschappelijke gevolgen dan een vermeend onjuiste waarde in de Woz of een foute inschrijving van een persoon op een adres. Een foute inmeting van een verblijfseenheid in de BAG kan bij de aanslag op grond van de Woz aan de orde komen. En voor de gevolgen van een ten onrechte niet uitgeschreven bestuurder die zich nog voordoet als zijnde in functie is de ondernemer of de rechtspersoon, die de uitschrijving naliet, aansprakelijk. Het is soms de combinatie van juridische regimes, die tot ongemak leidt, zoals we bij eis 6 hebben beschreven. Maar diezelfde combinatie kan ook leiden tot de bredere focus en daaruit voortvloeiende nieuwe inzichten, waar we op de vorige pagina op wezen.

⁸² Soms door fysieke controle, soms door gebruik van authentieke gegevens door anderen dan de houder zelf, soms door (gerichte) bestandsvergelijking. Je kunt schrikken van fouten in adresregistraties van in dubbele cijfers gemeten percentages, natuurlijk. Maar die fouten zijn er in decennia ingeslopen, vaak veroorzaakt door calculerend of juist niet bureaucratisch vaardig gedrag van burgers. Maar in de aansluitende periode is de betreffende registratie dus dat percentage fouten wel kwijt, en dat is absolute winst.

⁸³ Zie <http://www.abfresearch.nl/nieuws/evaluatie-voor-waarderingskamer-opgeleverd.aspx>, geraadpleegd op 15-01-2014 en merkwaardigerwijs niet terug te vinden op de site van de Waarderingskamer.

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

Ook de eis dat afnemers op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie is maar zuinigjes geïmplementeerd door middel van wettelijke regeling. Het fenomeen 'overleg' met afnemers is nog in de wettekst genoemd van BRP, NHR, BAG en BGT. Bij de BAG wordt het orgaan BAGBAO zelfs aangeduid als de 'bestuurder' van de basisregistratie, terwijl het toch echt oogt als een (overigens goed gestructureerd) gebruikersoverleg. De BRO zal een Regieraad gaan krijgen voor het strategisch beheer. Het Kadaster kent voorts een Gebruikersraad. Deze bestaat uit twee kamers met vertegenwoordigers van de belangrijkste klantgroepen. De Rechtszekerheidskamer vertegenwoordigt de afnemers van rechtszekerheidsproducten. De Geo-informatiekamer vertegenwoordigt de afnemers van topografische producten en dient dus verschillende basisregistraties. Deze Gebruikersraad wordt geraadpleegd over zaken als kwaliteit, dienstverlening, tarieven en het meerjarenbeleidsplan⁸⁴.

Daar blijft het evenwel niet bij. Verschillende documenten, websites en gesprekspartners indiceren dat er een veelheid aan overleggen bestaat, gericht op kwaliteitsbewaking, beleidsontwikkeling en afstemming van het aanbod van de registratie op de vragen van afnemers. Dat zou de indruk kunnen wekken dat eis 10 weliswaar buitenwettelijk, maar inhoudelijk naar behoren is geïmplementeerd binnen het stelsel. Die conclusie is echter voorbarig. Van een van de respondenten kregen we mee dat haar organisatie in vermoedelijk wel tien overleggen over deelonderwerpen en -aspecten betrokken was bij de ontwikkeling en kwaliteitszorg van een basisregistratie. Of dat een unieke situatie is of vaker zou voorkomen, hebben we niet (meer) kunnen nagaan. Of het tot specifieke aandacht voor deelonderwerpen of juist tot verbrokkeling leidt kunnen we niet overzien. Of al deze gremia vervolgens ook bijdragen aan een *niet-vrijblijvende* wijze van betrokkenheid bij de besluitvorming over de registratie vergt ook veldonderzoek en dat is andersoortig onderzoek dan dat wat wij nu hebben verricht. Het gaat dan niet alleen meer om regels, maar ook om cultuur.

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

Uit de beschrijving van de individuele basisregistraties in het vorige hoofdstuk mag al zijn gebleken: eis 11 is in geen van de betrokken wetten geïmplementeerd. Er zijn wel relaties wettelijk beschreven; er is doorgaans aangegeven dat een basisregistratie authentieke gegevens uit een andere basisregistratie kan bevatten; er is op een aantal plaatsen wel sprake van combinatiegegevens over de grenzen van individuele registraties heen⁸⁵ maar dat is allemaal niet terug te voeren op een beschrijving van de positie van de basisregistratie bin-

⁸⁴ Zie <http://www.kadaster.nl/web/over-kadaster/Wie-zijn-we/Gebruikersraad.htm>, geraadpleegd op 15-01-2014, en overigens ook meerdere brochures en verwijzingen.

⁸⁵ Zo is 'vestiging van een bedrijf' in het NHR op een aan de BAG ontleend adres de combinatie die leidt tot het vestigingsadres, 'voertuig' en 'persoon' leiden samen tot voertuigeigenaar, etc.

nen het stelsel, zoals die bv. zichtbaar is gemaakt in de Interactieve stelselplaat⁸⁶. Dat neemt overigens niet weg dat in de toelichtende stukken – vooral de memories van toelichting bij de onderscheiden wetsvoorstellen – bij zeker de eerste gerealiseerde basisregistraties die relaties wel zijn beschreven. We merken daar overigens bij op dat het in die fase nog ging om een stelsel waarin zes basisregistraties waren voorzien, met een onmiskenbare onderlinge samenhang⁸⁷. Het actuele stelsel is enerzijds breder maar mist aan de andere kant de eertijds voorziene BLAU (de BR Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen) en daarmee lijkt aan de aanvankelijk beoogde samenhang wat afbreuk te zijn gedaan.

- ✓ *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 desbetreffende basisregistratie*

De laatste eis, die over zeggenschap en verantwoordelijkheid, is in elk van de wetten geïmplementeerd, met dien verstande dat het voor wat betreft de zeggenschap op onderling nogal uiteenlopende manieren heeft plaatsgevonden.

Maar om met het laatste aspect te beginnen: er is in elk geval politiek altijd een minister verantwoordelijk. Voor het realiseren zowel als voor het functioneren? Dat is al een meer complexe vraag. In elk geval voor het realiseren. Elk van de basisregistraties is immers wettelijk geregeld en voor die wetten – en dus ook voor de realisering van het daarin geregelde – is een minister verantwoordelijk: de ondertekenaar van de memorie van toelichting of – nog meer precies, indien dat een andere functionaris zou zijn – degene die het contraseign zet. Het contraseign is de handtekening van de minister die zich daarmee verantwoordelijk stelt voor de ondertekening door het staatshoofd. Maar de minister hoeft dat niet allemaal zelf te doen. Wie wel, is afhankelijk van de inhoud van die wettelijke regeling.

Geldt die verantwoordelijkheid ook voor het functioneren van de basisregistratie? Dat is nog wat meer discutabel. Zij, die een strakke staatsrechtler aanhouden, zullen betogen dat een minister, door een bestel (wettelijk) in te richten zoals hij dat gedaan heeft, daarvoor ook verantwoordelijk is, de zgn. bestelverantwoordelijkheid⁸⁸. In de praktijk ligt het doorgaans meer genuanceerd, lopen vragen naar politieke en civiele aansprakelijkheid dooreen en lijkt het goed om ook naar de onderliggende structuren te kijken. Daarmee komen we bij de bestuursorganen, die – in de bewoordingen van deze eis – de zeggenschap zouden moeten hebben. Dat gaat een gemengd beeld opleveren. Wij zullen dat beeld schetsen van 'rechtstreeks' tot 'op afstand'. Maar tot volstrekt zwart/witte onderscheiden gaat dat niet leiden.

⁸⁶ Zie <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelselthemas/verbindingen/verbindingen-tussen-basisregistraties>, zij het dat de actualiteit daarvan wat te wensen overlaat.

⁸⁷ Vgl. Kamerstukken 30 656, 3 (Handelsregister) en 30 544, 3 (Kadaster als basisregistratie).

⁸⁸ Vergelijk de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het onderwijsbestel of die van VWS voor de manier, waarop het gezondheidszorgcircuit is ingericht met zijn beroepsbeoefenaren, instellingen, verzekeraars, zelfstandige bestuursorganen en het financieringsmodel.

De basisregistratie waar de minister het meest direct zeggenschap over heeft is de BRI. Immers, die wordt uitgevoerd door de Belastingdienst, een onderdeel van het ministerie van Financiën⁸⁹. De inhoud van de registratie wordt ook direct afgeleid van de reguliere inkomensvaststelling door de Inspecteur, die de basis vormt voor de belastingheffing. Kort daarop volgt de BRP, die weliswaar wordt uitgevoerd door gemeenten, maar voor welke een baten-/lastendienst (het agentschap BPR) binnen het ministerie de regie voert, regels stelt en toezicht houdt. Het onderscheid kernministerie/agentschap is dun: het agentschap is vooral een boekhoudkundig wat zelfstandigere entiteit dat verder wel deel uit maakt van het ministerie en waarvoor de bewindspersoon ook direct aanspreekbaar is.

Een volgende laag wordt gevormd door het Handelsregister, de geo-registraties en de BRV. Deze worden elk gehouden binnen een zelfstandig bestuursorgaan⁹⁰ dat rechtspersoonlijkheid bezit. Dat houdt in dat ze een eigen, van de rechtspersoon 'staat' afgescheiden vermogen bezitten en beheren⁹¹. Maar ook eigen bestuurlijke bevoegdheden hebben: om regels te stellen en bestuursrechtelijk relevante besluiten te nemen. Hun precieze bevoegdheden zijn vastgelegd in (voor ons vooral relevant) de verschillende wetten voor basisregistraties. Hun mogelijkheden en onmogelijkheden in dit verband worden echter ook ingekaderd door instellingswetgeving en de Kaderwet zbo's. Aansprakelijkheid voor fouten en omissies – terug naar eis 4 – raakt ook primair het zbo en niet de minister. Maar in hoeverre dat effectief ook zo zal uitwerken kan wel weer afhangen van details in de wettelijke regelingen (ook op lager niveau), gegroeide praktijken en specifieke afspraken. Kortom, van de omstandigheden van het geval, redelijkheid en billijkheid.

Nog wat verder van de minister staan de basisregistraties die primair worden gehouden door gemeenten en waar een veel minder streng regime van regelstelling en toezicht voor geldt dan voor de BRP. Het gaat dan om de BAG en de Woz. Het realiseren van de primaire bestanden, het inwinnen van de gegevens, het nemen van besluiten daarover en daarmee het bronhouderschap zijn decentraal belegd. Dat er, daarvan afgeleid, evenals bij de BRP ook van een landelijke gegevensverzameling sprake zal zijn, leidt niet tot een ander oordeel: de gemeentebesturen zijn bronhouder en registratiehouder en de landelijke voorziening is als een faciliterende institutie beschreven: de minister is inhoudelijk volgend en verzorgt hooguit – populair gezegd – de techniek.

Het grootste verschil tussen de positie van de verantwoordelijke minister en het uitvoerende (en daarmee zeggenschap hebbende) bestuursorgaan manifesteert zich bij de BRO. De zeggenschap daarover – althans: het houderschap – zal (naar verwachting) belegd worden

⁸⁹ Zij het, met een veelheid aan decentrale diensten en zo'n 33.000 medewerkers, wel een bijzonder onderdeel. Maar dat is juridisch minder relevant.

⁹⁰ Resp. Kamer van Koophandel (nieuwe stijl), Kadaster en Dienst Wegverkeer (RDW).

⁹¹ Wat in de praktijk wel meevalt. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geeft de verantwoordelijke minister nogal wat invloed op de vermogensvorming etc. van zbo's.

bij TNO, een organisatie die weliswaar bij wet is ingesteld⁹² maar waaraan overigens geen bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend.

Een bont spectrum? Zowel staatsrechtelijk als in termen van de vraag, wat een samenhangend stelsel zou zijn, inderdaad. Is dat erg? Voor het antwoord op die vraag gaan we hierna nog argumenten en overwegingen aandragen. Het uiteindelijk oordeel is evenwel niet aan ons.

⁹² En daarmee ingevolge art. 1:1, eerste lid, onder a, Awb, een bestuursorgaan is.

5. Analyse problematiek

5.1. Inleiding en opzet van dit hoofdstuk

In de beide vorige hoofdstukken hebben we, per wet en per eis gesorteerd, de implementatie van elk van de twaalf eisen in de wetten voor basisregistraties beschreven. In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven wat de herkomst van de twaalf eisen was. De combinatie van die teksten maakt het mogelijk om ze in het perspectief te plaatsen van de met implementatie van die eisen te realiseren doelen. En dat maakt weer een oordeel mogelijk over het wel of niet, en op welke wijze, implementeren van elk van die eisen in de onderscheiden wetten. Dat is de marsroute die de verdere uitlijning van dit hoofdstuk 5 bepaalt.

Stroomlijning Basisgegevens is gericht op de invoering van een stelsel van 'authentieke registraties': bestanden van veel gebruikte en vitale gegevens, die als breed toegankelijke infrastructurele datasets fungeren voor alle overheidsinstanties en zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers. Het programma faciliteert een moderne, vraaggestuurde overheid

- die niet naar de bekende weg vraagt;
- die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven;
- die je niet voor de gek kunt houden;
- die weet waarover ze het heeft;
- waarop mensen kunnen vertrouwen;
- die niet meer kost dan nodig is.

We starten daartoe met een samenvatting van de implementatie van de twaalf eisen. We maken daarbij onderscheid naar het enkele wel of niet geïmplementeerd zijn enerzijds en verschillende wijzen van implementeren anderzijds. Specifiek zoomen we in op de nogal makkelijk geformuleerde mantra die eis 3 samenvat: 'overheidsbreed verplicht gebruik'.

5.2. De implementatie van de twaalf eisen

De implementatie van de twaalf eisen heeft in het proces van wetgeving weinig tot geen aandacht gekregen, mogen we (door de oogharen bezien) wel samenvatten. In de verschillende memories van toelichting zijn ze nog wel geduid, maar in het parlementaire debat is verdere aandacht vrijwel geheel achterwege gebleven. In het navolgende houden we opnieuw zoveel mogelijk de volgorde van de twaalf eisen aan.

5.2.1. Welke eisen zijn wel en welke niet in de verschillende wetten geïmplementeerd? Leidt dat tot problemen en zo ja, welke?

Eis 1 is in alle wetten geïmplementeerd. Dat zelfde geldt eis 2, de terugmeldplicht. Anders is dat voor eis 3, waar de BRP het gebruik van persoonsgegevens afhankelijk maakt van een procedure van autorisatie en het register niet-ingezetenen geen authentieke gegevens bevat. Voorts hanteren de BRI en de Woz voor het gebruik van het inkomen- resp. het waardegegeven een specifiek wettelijk voorschrift als drempel. Eis 4 is daarentegen stelselbreed niet geïmplementeerd. De beperkte aansprakelijkheidsregeling in de BAG en de Kadasterwet betreft immers niet zozeer het gebruik van gegevens, maar de gevolgen van beschadiging bij meetwerk en de aansprakelijkheid voor (samengevat) kennelijke misslagen binnen de Dienst. De implementatie van eis 5 zit ergens tussen de beide voorgaande oordelen in: de verdeling van de kosten is overal wel geregeld, maar of de kosten redelijk zijn en of de verdeling ook tot tevredenheid leidt blijkt eigenlijk nergens. En zie overigens de volgende

subparagraaf: de eis van (kenbare) kostenverdeling is wel geïmplementeerd, maar in nogal wat varianten. Eis 6 is stelselbreed geïmplementeerd door in elk van de wetten (en soms aanvullend in een amvb) te benoemen welke gegevens als authentiek moeten worden beschouwd. De eisen 7 en 8 hebben strikt genomen wel implementatie gevonden in elk van de wetten maar – zie opnieuw hierna – op nogal uiteenlopende wijzen. Eis 9 is betrekkelijk beperkt geïmplementeerd, in die zin dat de wetten zelf doorgaans niet verder komen dan enkele basale bepalingen, culminerend in accountantstoezicht. In enkele gevallen zijn ook periodieke audits voorgeschreven. De betrokkenheid van afnemers die is bedoeld in eis 10 is ook steeds geïmplementeerd, maar of dat steeds ook tot een 'niet vrijblijvende betrokkenheid' leidt hebben we niet kunnen vaststellen. Eis 11 – de positie binnen het stelsel – is niet geïmplementeerd. Daarbij moet bedacht dat de twaalf eisen zijn geformuleerd in een periode dat er nog sprake was van het voornemen om zes, beredeneerd samenhangende, basisregistraties te realiseren. Daarvan is er een (de beoogde BLAU) nog steeds niet tot stand gekomen en zijn er dus acht aan het ooit voorziene zestal toegevoegd. Dat zegt vanzelfsprekend iets over de in kaart te brengen samenhang. Eis 12, tenslotte, is in alle wetten voor basisregistraties geïmplementeerd.

Heeft de in de vorige alinea samengevatte diversiteit tot problemen geleid? Voor zover wij konden nagaan niet echt. Problemen – het zal nog blijken – zijn er wel, maar veelal als gevolg van de diversiteit in manieren van implementatie. De duidelijkheid van de aansprakelijkheid waar eis 4 op ziet is in geen enkele bepaling in een van de wetten voor basisregistraties terug te vinden. Maar dat betekent niet dat er onduidelijkheden over de aansprakelijkheid (voor bv. onjuist gebruik van authentieke gegevens door een bestuursorgaan of het aan het gebruik van die gegevens verbinden van onjuiste conclusies) zijn ontstaan. Het 'gewone' aansprakelijkheidsrecht⁹³ regelt kennelijk voldoende. Ook het gemis aan implementatie van eis 11 leidt niet tot problemen. Voor zover die eis zich zou richten tot informatiekundigen is de inmiddels ontwikkelde stelselplaat een goed alternatief. Waar het zou gaan om verschillen in betekenis van begrippen of van modellen heeft dat in hoofdzaak andere oorzaken⁹⁴. Verschillen in betekenis ontstaan vooral doordat de wetgever bij het toekennen van die betekenis in te onderscheiden wetgevingscomplexen niet steeds consequent (geweest) is. Verschillen in modellen ontstaan in hoofdzaak door te onderscheiden verantwoordelijkheden voor samenhangende begrippen: wie gaat waar over? Daar komen we nog over te spreken.

⁹³ Dat overigens behoorlijk casuïstisch kan zijn: wat is in dit specifieke geval aan welke partij te verwijzen? Daarbij kan ook de zorgvuldigheidsnorm van art. 3:2 Awb een rol spelen.

⁹⁴ Zie Willem Sloots, Semantische operabiliteit: Verkenning van de vraag, of ingewikkelde en van elkaar afwijkende wettelijke definities met elkaar in verband kunnen worden gebracht om zodoende beter geschikt te zijn voor de uitvoeringspraktijk. Forum Standaardisatie, 2011.

5.2.2. *Welke eisen zijn niet uniform in de verschillende wetten geïmplementeerd? Leidt dat tot problemen en zo ja, welke?*

Bij het inventariseren van problemen die zijn ontstaan uit de wijze van implementatie van de verschillende eisen in de onderscheiden wetten ontkomen we er niet aan, de verschillen bij de eisen 2 en 3 in samenhang te bespreken. Eis 2 gaat immers over het terugmelden – in algemene termen, als kwaliteitseis – maar het terugmelden als actie bij afname van een authentiek gegeven komt pas aan de orde bij het niet gebruiken van dat gegeven als uitvloeisel van gereede twijfel over de juistheid er van. Het terugmelden is geen uniform geregelde verplichting. Als voorbeeld: voor de BRP zijn organisaties aangewezen voor wie de verplichting geldt om ook bij gereede twijfel omtrent niet-authentieke gegevens een terugmelding te doen⁹⁵. Art. 21h, derde lid, Awir, maakt het mogelijk om gevallen aan te wijzen, waarvoor een terugmelding achterwege kan blijven, omdat de terugmelding niet van belang is voor het bijhouden van de BRI. Op grond van een aantal wetten moet bij het doen van een terugmelding tevens de reden voor de gereede twijfel worden gemeld. Voor andere basisregistraties hoeft dat niet⁹⁶. Voor elk van de basisregistraties kunnen voorschriften worden gegeven over hoe een terugmelding moet plaatsvinden. Dat kan vaak geautomatiseerd, maar soms 'met de hand', d.w.z. niet geautomatiseerd. Voor het geautomatiseerd terugmelden zijn naast elkaar verschillende systemen beschikbaar voor gegevens uit verschillende registraties⁹⁷. Terugmelden belast in eerste instantie vooral de afnemende terugmelder, die daarvan niet in eerste instantie zelf ook de baten geniet⁹⁸. Iedereen onderkent nut en noodzaak van het terugmelden bij gereede twijfel, maar het is bepaald geen uitnodigend proces⁹⁹. De veelheid aan betrokkenheden leidt soms ook tot indianenverhalen¹⁰⁰ of zelfs tot onjuiste informatie van de zijde van de houder van een registratie¹⁰¹. Ook

⁹⁵ Art. 2.34, tweede lid Wet BRP.

⁹⁶ Wel: bv. de BAG; niet: bv. het Handelsregister.

⁹⁷ Digimelding, de Terugmeldvoorziening (TMV) van agentschap BPR. Voor de BAG is er een formulier en een geautomatiseerde variant; zie <http://www.kadaster.nl/web/Themas/themaartikel/Overzicht-BAGartikelen/BAG-terugmelden.htm>, geraadpleegd 31-01-2014.

⁹⁸ Vergelijk het met de discussies, enkele decennia geleden, over de kosten van de WAO die de pan uit rezen. Er was maatschappelijk volstrekte eenstemmigheid over nut en noodzaak die kosten terug te dringen en voorts te beheersen. Maar voor de individuele kleine aannemer met een met zijn gezondheid kwakkelende metselaar was het toch wel plezierig als die trouwe maar versleten werknemer tot zijn pensioen nog aanspraak op de WAO kon maken, in plaats van enkele jaren een beroep op de WW te kunnen doen om aansluitend in de bijstand te eindigen.

⁹⁹ Meer daarover: Ko Mies, Tessa van den Berg, Tom Kronenburg, Ton Monasso, Terugmelden, waarom niet? Eindrapport onderzoek i.o.v. cluster Stout, PBLQ, januari 2013.

¹⁰⁰ Zo heerst vrij breed het misverstand dat, als na een terugmelding en een onderzoek door de houder een authentiek gegeven niet wordt gewijzigd en de aanduiding 'in onderzoek' bij dat gegeven wel wordt verwijderd, volgende afnemers verplicht zouden zijn dat ongewijzigde gegeven te gebruiken. Zie daarover bv. <http://www.kadaster.nl/web/Themas/themaartikel/Alle-dossierartikelen/BRK-terugmelden.htm>, geraadpleegd op 25-01-2014. Die opvatting berust echter op geen enkele wettelijke bepaling, miskent dat opvolgende afnemers opnieuw 'gereede twijfel' kenbaar kunnen maken en gaat er aan voorbij, dat de afnemer bij het voorbereiden van een besluit wettelijk gehouden is dat besluit zorgvuldig voor te bereiden (art. 3:2, Awb). Daarop heeft de registratiehouder geen invloed. Daarover helder ook Kamerstukken 30 514, nr. 3, pag. 15.

rechters interpreteren de verhouding tussen het verplichte gebruik en de terugmeldplicht soms wat rigide¹⁰². Op het vraagstuk van het 'overheidsbrede verplichte gebruik' – ook eis 3 is bepaald niet geharmoniseerd geïmplementeerd – komen we nog afzonderlijk te spreken. Dat vraagstuk overstijgt echter de vraag naar de implementatie van de twaalf eisen. Op de daaruit voortvloeiende problemen gaan we in het volgende hoofdstuk daarom afzonderlijk in.

Dat de verrekening van kosten op verschillende wijzen is ingeregeld gaven we al aan. Het varieert van 'we nemen het mee in de grote hoop' – de BRI als onderdeel van de Belastingdienst – via budgetfinanciering waarna de kosten over de belangrijkste veroorzakers er van (i.c. de verschillende ministeries) worden omgeslagen – de GEO-registraties – tot een zeer gedetailleerde abonnementenstructuur die de BRP kent. Eis 5 is voor dat aspect geïmplementeerd maar zelfs zonder ook maar enige berekening te maken vermoeden we dat de veelheid aan gekozen methoden geen efficiënt resultaat kan opleveren. En dan laten we de vraag naar de totale kosten en de redelijkheid van de verschillende verdeelsystemen nog onbesproken. Daarbij komt dat de kosten, gepaard aan het in stand en up-to-date houden worden gemaakt en de plaats, waar baten kunnen worden gerealiseerd door gebruik van goed beschikbare en kwalitatief hoogwaardige gegevens, weleens ver uiteen zouden kunnen liggen. En de kosten die zijn gemoeid met het doen van een terugmelding – een van de belangrijkste elementen om kwaliteit van data op niveau te houden – blijven zelfs voor een goed deel onzichtbaar. Dat geldt vermoedelijk zelfs bij geautomatiseerde processen. We memoreren wel dat er aanleiding kan zijn om voor de financiering met een gemengd karakter – het zijn van basisregistratie en het hebben van een voor het publiek relevante functie, zoals het NHR en het Kadaster – verschillende financieringsvormen te hanteren.

Voor zover onder eis 6 ook zou moeten worden begrepen dat onder 'bereik' ook het bedienen van hoeveel en welke bestuursorganen wordt gerekend, gaan we daar op deze plaats niet afzonderlijk op in. De betreffende vraag overlapt immers goeddeels het in eis 3 verwoorde verplichte gebruik.

De eisen 7 en 8 betreffen procedures tussen bronhouders en registratiehouder enerzijds en registratiehouder en afnemer anderzijds; eis 8 valt in het kader van ons onderzoek goeddeels samen met de tweede helft van eis 7. Waar het gaat om de vraag of een verschil in implementatie tussen de onderscheiden registraties tot problemen leidt of kan leiden, is een knip binnen eis 7 dan ook zinvol. Dat houdt verband met het volgende. Elke registratie maakt gebruik van zijn eigen bronnen; die zou je 'registratiespecifiek' kunnen noemen. Dat moet ook, want het afnemen van gegevens uit de juiste (gespecialiseerde, deskundige)

¹⁰¹ Zo meldt de circulaire van de minister van BZK dd. 6 december 2013 aan de colleges van B&W over 'gerede twijfel' met verwijzing naar art. 2.34 Wet BRP dat een afnemer bij twijfel aan de juistheid van een gegeven ook moet terugmelden als dat gegeven al 'in onderzoek' staat. Aan die twijfel komt de afnemer echter niet meer toe: art. 1.7, tweede lid, onder a, ontheft immers al van het verplichte gebruik.

¹⁰² Vgl. Hof Den Bosch (belastingkamer) dd. 30-05-2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:CA3091.

bronnen vormt de basis voor de gegevenskwaliteit. Dat daar voor de onderscheiden registraties verschillende procedures voor kunnen gelden deert het stelsel niet. De werking van het stelsel – in de zin van het leveren van een positieve bijdrage aan het functioneren van de overheid – komt immers pas tot uitdrukking in de volgende fase: het meervoudig kunnen leveren aan andere bestuursorganen van betrouwbare, kwalitatief hoogwaardige gegevens. En dat bij voorkeur op een zodanige manier, dat die andere bestuursorganen ook graag van authentieke gegevens uit basisregistraties gebruik maken. Dat moet ze geen moeite kosten, maar dat gebruik moet uitnodigend zijn. En daar lijkt het aan te schorten. De wetgever heeft, vermoedelijk vooral uit respect voor de individuele verantwoordelijkheid van elke bewindspersoon voor de 'eigen' registratie, het aan de afzonderlijke bewindslieden (of zelfs bestuursorganen die als houder van een registratie fungeren, overgelaten om de eigen procedures met afnemers in te regelen. Dat geldt zowel het vaststellen van procedures en het stellen van regels daartoe als de vervolgens ingezette voorzieningen om daadwerkelijk te kunnen leveren, terug te melden, en dergelijke. Hier geldt dezelfde verzoeking als we eerder plaatsten bij eis 5: zonder ook maar enige berekening te maken komt het ons voor dat de veelheid aan gekozen methoden geen efficiënt resultaat kan opleveren. Natuurlijk kan het wijs lijken om eigen procedures met afnemers in te regelen omdat betrokkenen het beste weten hoe dat moet en dat doorgaans met zich meebrengt dat het zo het meest efficiënt zal gaan. Het is ook in zijn algemeenheid een beginsel van goed bestuur om als dat mogelijk is problemen zo laag mogelijk in de hiërarchie zelf te laten oplossen. Maar die uitgangspunten gelden niet meer als de registraties in onderling verband als een stelsel moeten functioneren en bestuursorganen gegevens vanuit verschillende registraties in samenhang aan een te nemen besluit ten grondslag willen leggen.

Ook de niet-vrijblijvende betrokkenheid van afnemers bij elk van de registraties waar eis 10 op duidt is op verschillende manieren vormgegeven. We hebben onvoldoende signalen uit literatuur of rechtspraak ontvangen dat in dit opzicht van miscommunicatie sprake zou zijn. Het kan zo zijn dat veel betrokkenheid ook betrekkelijk sectorspecifiek gestalte heeft gekregen. Betrokkenheid van (ook) afnemers bij het stelsel als geheel is voorzien in de Programmaraad en daaronder ressorterende stuurgroepen. We hebben de indruk dat er mogelijk sprake is van enige wildgroei – overleg op detailspecten, snelle structuurveranderingen op sommige plaatsen – maar niet de indruk gekregen dat dit tot (opvallend) ongemak en daarmee verlies aan maatschappelijke kosten heeft geleid.

Tenslotte eis 12, de verantwoordelijke minister en de zeggenschap van een bestuursorgaan. Het eerste is overal uniform geregeld – er is steeds een minister verantwoordelijk – en over het tweede zou in staatsrechtelijke zin nog wel het nodige te zeggen zijn. Immers, in uiterste instantie berust de zeggenschap natuurlijk ook bij die bewindspersoon. Maar dat bedoelt deze eis niet te nuanceren. Waar het hier om gaat is dat de zeggenschap voor geen enkele basisregistratie belegd is bij een orgaan uit de private sector, ook niet waar zo'n orgaan sterke banden met overheidsorganen kan hebben¹⁰³. Aan die eis is voldaan. Maar

¹⁰³ Zoals bv. bij DINO, de voorloper van de BRO, wel het geval is.

wat zeer opvalt is dat het verantwoordelijk bestuursorgaan een heel verschillende verschijningsvorm kan hebben. Dat varieert van de minister (soms via een agentschap via het ministerie), al dan niet in combinatie met bij de colleges van burgemeester en wethouders neergelegde bevoegdheden, tot een zelfstandig bestuursorgaan. Binnen die verscheidenheid is dan ook nog de zeggenschap – wie is bevoegd om wat te regelen? – nogal divers vormgegeven. Als we het voorzichtig formuleren: dat zal de efficiency en de effectiviteit van het stelsel als zodanig wellicht niet ten goede zijn gekomen en is in elk geval in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving¹⁰⁴.

5.3. Specifiek: wat te doen met 'overheidsbreed gebruik'?

Terug naar hoofdstuk 2 van dit rapport: de twaalf eisen hadden primair een informatiekundige, en geen juridische achtergrond. Gelet op alle teksten er omheen was de mantra 'overheidsbreed verplicht gebruik' dan ook veel meer de schets van een ideaalbeeld dan een zwart/wit na te leven absolute eis. Want als we terug gaan naar de doelstelling achter het programma waarbinnen die twaalf eisen aanvankelijk waren geformuleerd, dan komen we toch weer bij de volgende tekst:

Stroomlijning Basisgegevens is gericht op de invoering van een stelsel van 'authentieke registraties': bestanden van veel gebruikte en vitale gegevens, die als breed toegankelijke infrastructurele datasets fungeren voor alle overheidsinstanties en zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers.

'Breed toegankelijke datasets voor alle overheidsinstanties'. Het programma had daarmee vooral een in veel opzichten beter functionerende overheid voor ogen en wilde die faciliteren. Vanuit dat doel is het besef geformuleerd dat dit faciliteren alleen maar zin zou hebben als de invoering was gericht op massale implementatie. Het was daarmee ook vooral een visionaire eis.

Alle overheidsinstanties, het is het niet geworden. Om te beginnen niet, omdat sommige registraties vertrouwelijke gegevens bevatten, zoals iemands inkomen¹⁰⁵. Maar vooral ook omdat de wetgever 'alle overheidsinstanties' heeft beperkt tot 'alle bestuursorganen'. Op zichzelf is dat goed uit te leggen. Binnen de groep overheidsorganen nemen de bestuursorganen de meeste besluiten richting burgers en bedrijven; het is dus een relevante uitsnede. Overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn, zijn bv. het Parlement, Hoge Colleges van Staat, de rechterlijke macht en justitiële diensten. De wetgever of (binnen de trias politica) het bestuur kunnen aan het Parlement of de Hoge Colleges van Staat niet voorschrijven, hoe ze hun werk moeten doen en welke gegevens ze daarvoor mogen of moeten gebruiken. Naar de aard van hun werk hanteren ook de rechterlijke macht en justitiële diensten (waaronder de politie) hun eigen gegevensbronnen. Wat niet betekent dat deze organen authentieke gegevens uit basisregistraties niet zouden *mogen* gebruiken – integendeel, het

¹⁰⁴ Aanwijzing 47: In gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar harmonisatie van regelgeving.

¹⁰⁵ En tot voor kort gold dat ook voor de waarde van iemands woning. Die Woz-waarde zal naar verwachting vanaf 01-07-2014 wel openbaar worden.

gebeurt zelfs frequent. Maar de absolute verplichting geldt voor hen niet, behoudens indien een bijzondere wet daartoe oproept¹⁰⁶.

Zeer wel mogelijk is ook dat de opstellers van de eis op dat moment niet goed hebben overzien wat 'overheidsbreed' allemaal omvat. Natuurlijk, we tellen zo'n 400 gemeenten in ons land. Maar dat zegt nog niets over het aantal bestuursorganen. Immers, B&W zijn bestuursorgaan, evenals de burgemeester en de gemeenteraad. Veel ambtelijke bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie zijn van de bevoegdheden van deze bestuursorganen af te leiden; besluiten worden dan genomen in mandaat. Maar dat is lang niet altijd zo. De gemeentelijke aanslagregelaar heeft autonome bevoegdheden, evenals doorgaans – om eens een buitenbeentje te noemen – de marktmeester. De directeur van een intergemeentelijke sociale dienst, aan wie bevoegdheden zijn overgedragen binnen de structuur van de gemeenschappelijke regeling, heeft eigen bevoegdheden: deze functionaris besluit zelfstandig over aanvragen en op te leggen sancties. De directeur van een omgevingsdienst opereert doorgaans in mandaat van een college van B&W en kan dus op zijn best gegevens ontfemen aan de BRP die hij ontleent aan de bestanden van zijn opdrachtgever, niet aan de BRP zelf. De omgevingsdienst heeft immers in die situatie geen eigen bevoegdheden, is dus zelf geen bestuursorgaan. Dat niet zelf mogen aansluiten vormt een forse beperking bij het uitoefenen van een meer beleidsmatige (maar zeer relevante) taak: het uitvoeren van preventieve risicoanalyses.

Naast die verschillende gemeentelijke bestuursorganen (en als equivalent daarvan de provinciale, die van de waterschappen en de interbestuurlijke samenwerkingsverbanden) kennen we ook nog de organen binnen ministeries waaraan bevoegdheden zijn geattribueerd. De meest bekende daarvan is de Belastinginspecteur, die autonoom mag beslissen over het vaststellen van uw inkomen. Daarnaast is er nog sprake van een onbekend aantal zelfstandige bestuursorganen in een veelheid aan verschijningsvormen¹⁰⁷. Het vanwege de minister van BZK gepubliceerde overzicht begint met Argonaut BV, een ergonomisch adviesbureau dat na een aanbesteding is belast met het besluiten op aanvragen voor een hoog kilometerbudget voor taxivervoer voor ouderen, die slecht ter been zijn. Het hebben van de status van bestuursorgaan hangt in dit geval samen met de duur van het gesloten contract¹⁰⁸. De verdere activiteiten van deze organisatie spelen zich geheel af in de private sector. Het CIZ is een grote stichting die zorgindicaties stelt. Publiekrechtelijk kennen we zbo's die daadwerkelijk zelfstandig zijn (behoudens de ministeriële verantwoordelijkheid of onderdelen

¹⁰⁶ Zie bv. art. 47 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering: De deurwaarder laat een afschrift van het exploit aan degene voor wie het is bestemd in persoon of aan de woonplaats aan een huisgenoot van deze of aan een andere persoon die zich daar bevindt (...). Merk op dat de term 'woonplaats' hier niet gebruikt wordt in de betekenis die de BAG daaraan heeft toegekend maar in de letterlijke betekenis: de plaats, de locatie, waar iemand woont. Jurisprudentie bevestigt dat daarmee het GBA-adres wordt bedoeld. Voor het strafrecht geldt hetzelfde; vgl. de conclusie van Procureur-Generaal Machielse van 22-09-2009, ECLI:NL:PHR:2009:BJ8377.

¹⁰⁷ Zie daarvoor http://almanak.zboregister.overheid.nl/overzicht_op_alfabet.

¹⁰⁸ Behoudens mogelijke afwikkeling van bezwaren en beroep na expireren van het contract; dat viel zonder nader onderzoek niet na te gaan.

van een ministerie. Het overzicht zbo's vermeldt voorts dat opnemings in het overzicht niet garandeert dat de organisatie ook daadwerkelijk een zbo is, maar laat omgekeerd in het midden of het gepresenteerde overzicht daadwerkelijk compleet is.

Een andere uitzondering op het *overheidsbrede* verplichte gebruik wordt veroorzaakt door het feit dat veel bestuursorganen voor hun (publieke) taken alleen gegevens uit maar enkele basisregistraties nodig hebben. Een afdeling Werk en Inkomen bij een gemeente zal zelden geografische informatie nodig hebben. Omgekeerd zal Bouw- en Woningtoezicht ook weinig een beroep doen op inkomensgegevens. De bestuurspraktijk leidt er dus toe, dat bestuursorganen zich beperken tot gegevens die ze feitelijk nodig hebben, afkomstig uit basisregistraties, die deze gegevens leveren. Dat beperkt op zichzelf het principe van overheidsbrede beschikbaarheid van authentieke gegevens niet, maar wel (op een overigens natuurlijke wijze) de praktijk van het overheidsbrede gebruik.

Een volgende uitzondering is meer institutioneel van karakter. Dat betreft het gebruik van persoonsgegevens uit de BRP door bestuursorganen uitsluitend tot dezen, die daarvoor zijn geautoriseerd, en wel voor de taken waarvoor die autorisatie is verleend. Die autorisatie is een betrekkelijk omslachtige procedure die (ten minste) enige maanden vergt. 'Overheidsbreed verplicht gebruik' van gegevens wordt daarmee ingeperkt door de minister van BZK via deze bijzondere procedure. Een dergelijke procedure kan gerechtvaardigd zijn door specifieke belangen, zoals vertrouwelijkheid van gegevens. Vervolgens zijn er verschillende modaliteiten denkbaar: mag iets, 'tenzij ...' of mag iets niet, 'mits ...'? De autorisatieprocedure lijkt in het bijzonder geënt op de vraag, of de beoogde afnemer vrijwel *alle* persoonsgegevens mag gebruiken en vervolgens pas, welke. Daarbij wordt niet zichtbaar een onderscheid gemaakt tussen meer intieme persoonsgegevens zoals die tussen betrokkene en een gerelateerde (de gegevens van ouders en andere familieleden) enerzijds, en heel erg basale gegevens, die men (bij wijze van spreken) ook in het telefoonboek kan vinden (zoals de NAW-gegevens van de betrokkene zelf) anderzijds. Anders gezegd: er geldt geen 'lichte' naast een zwaardere procedure. Deze constatering mag geplaatst worden tegen de achtergrond van het feit, dat veel bestuursorganen voor de uitoefening van hun taken voldoende hebben aan die basale NAW-gegevens.

Een laatste grond voor uitzonderingen op de in deze eis geformuleerde regel is aanzienlijk meer praktisch. Deze wordt gegrond op de beschikbare en geïnstalleerde voorzieningen. Er is – zie hierboven – sprake van een bont geheel aan bestuursorganen, belast met een grote hoeveelheid en forse diversiteit aan taken. Om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen die de e-overheid hen biedt moeten ze investeren in aansluiten op voor hen vaak wezensvreemde voorzieningen en hun procedures (op zijn minst deels) opnieuw inrichten. Dat kan voor kleinschalige bestuursorganen een forse investering betekenen, waarvan het maar afwachten is of deze loont¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Het is voor bv. de cultuurfondsen dan bepaald eenvoudiger om het standaardaanvraagformulier te blijven hanteren; voor de aanvragers van subsidie, ten opzichte van de gegevens die ze verder

Het omgekeerde van al dit ongemak is echter ook aan de orde. Waar het programma SBG-I ook nog als doelstelling hanteerde 'zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers' te faciliteren is dat ten principale wel, maar nog beperkt van de grond gekomen. Wij onderscheiden daarin twee varianten. De eerste is die, waarin een basisregistratie ook een andere functie vervult in het rechtsverkeer dan wel geheel of goeddeels openbaar toegankelijke informatie bevat. Dat betreft het Kadaster en het Handelsregister respectievelijk de georelateerde basisregistraties, waaronder expliciet ook de BAG. Dan levert de basisregistratie echter geen 'verplicht te gebruiken' gegevens, maar faciliteert ze – overigens met diezelfde gegevens – private afnemers. De tweede variant betreft het beschikbaar maken van authentieke gegevens uit met name de BRP aan organisaties die een publiek belang dienen, maar niet tot de overheid behoren (laat staan een bestuursorgaan zijn). Denk daarbij aan organisaties in de zorg, de sociale zekerheid, pensioenen en het onderwijs. Doorgaans gaat het om persoonsgegevens en betreft het organisaties, die dergelijke gegevens ook grootschalig verwerken. Voorts zijn er vaak verbanden met taken van andere (bestuurs-)organen. Denk bij het onderwijs naast de scholen aan de leerplichtambtenaar, de bekostiging van onderwijsinstellingen, studiefinanciering, en dergelijke.

moeten overleggen bij een aanvraag, is het een zeer marginale inspanning om de als authentieke gegevens beschikbare data ook maar zelf in te vullen.

6. Hier wat meer en daar wat minder

6.1. *Basisregistraties in verschillende contexten*

Dit hoofdstuk vormt een intermezzo, gezien tegen de achtergrond van de eigenlijke opdrachtformulering. De inhoud vloeit voort uit wat we hebben gelezen, geanalyseerd en besproken met enkele gesprekspartners. Wij denken dat de inhoud meer dan gemiddeld relevant is voor onze opdrachtgever.

We trekken de inmiddels geschetste lijnen door naar twee kanten. De eerste is die richting andere binnen overheden elektronisch gehouden registraties. We verkennen – en niet meer dan dat – of het zinvol zou kunnen zijn om met dergelijke registraties bij een (wetgevende) follow-up meer rekening te houden. Basisregistraties vormen immers geen eilandrijk, maar maken nadrukkelijk – naar de bedoeling ook: centraal – deel uit van de elektronisch ondersteunde overheid. In die omgeving moeten ze niet alleen passen; ze moeten er ook op aansluiten. Omgekeerd geldt dat die omgeving ook aansluiting zou behoren te zoeken bij die beoogde ruggengraat van de e-overheid.

Vervolgens duiden we enkele problemen en fricties die samenhangen met de *interpretatie* van de twaalf eisen of anderszins een onbedoelde wijze van gebruik er van. Dat doen we aan de hand van een, weliswaar beperkte, set rechterlijke uitspraken, maar wel met een sprekende inhoud. We komen daarbij langs een wat ongemakkelijke inrichting van een van de basisregistraties zelf en sluiten in de laatste paragraaf af met een korte opmerking over de betrokkenheid van andere disciplines dan de informatiekundige, om niet te zeggen: het ontbreken daarvan.

6.2. *Wat meer: andere registraties die (deels) voldoen aan de twaalf eisen*

In deze paragraaf maken we een uitstapje om eens haaks op de vraagstelling van dit onderzoek te kijken. Basisregistraties zijn registraties die (idealiter) aan twaalf eisen voldoen en die authentieke gegevens bevatten. Dat blijkt niet steeds het geval. Er zijn basisregistraties waarbij niet alle eisen zijn geïmplementeerd en er zijn zelfs eisen die nauwelijks zichtbaar zijn geïmplementeerd; denk aan de aansprakelijkheid. Voorts zijn de twaalf eisen zeker niet overall uniform geïmplementeerd. Wat zou, zo bekijken we hier beknopt, de uitkomst van ons onderzoek zijn geweest als we de vraagstelling niet op basisregistraties, maar juist op andere registraties binnen de overheid hadden gericht?

De eerste vraag die zich dan aandient is, wat authentieke gegevens eigenlijk zijn. Wettelijk gezien is het antwoord: gegevens die als zodanig zijn benoemd. Inhoudelijk zou het antwoord kunnen zijn: gegevens die zo betrouwbaar zijn dat ze (behoudens uitzonderingen) door bestuursorganen zonder (eigen) verder onderzoek bij de uitoefening van hun publieke taak mogen worden gebruikt. Maar waar komt die betrouwbaarheid vandaan? Dat wisselt. Soms ligt er een authentieke akte aan ten grondslag. Dat kan een akte zijn die is opgemaakt door specifieke deskundige functionaris: een notaris of een ambtenaar van de burgerlijke

stand. In het civiele rechtsverkeer heten dergelijke akten ook 'authentieke akten' en de betekenis daarvan is min of meer, dat er (behoudens tegenbewijs) bewijskracht aan zo'n akte kan worden ontleend: wat er in staat is waar, tenzij evident iets anders blijkt. Maar de inhoud van een authentiek gegeven in een basisregistratie kan ook zijn ontleend aan de aangifte van een persoon – die zegt te zijn verhuisd of een bedrijf te gaan beginnen bv. – of aan de mededeling van een medewerker van een gemeente, dat hij heeft geconstateerd dat er een zekere situatie niet in overeenstemming is met de BAG. Waarborgen worden dan soms gevonden in de strafbaarheid van degene die een onjuiste verhuizing meldt of de aansprakelijkheid van een ondernemer voor de gevolgen van niet of onjuiste melding van zijn ondernemingsgegevens bij het NHR. Checks en balances worden waar mogelijk wel ingebracht. Authenticiteit houdt dus bewijskracht in, een sterk vermoeden van juistheid, maar kan op verschillende inhoudelijke bronnen zijn gegrondvest. Authentieke gegevens kunnen niettemin zonder eigen onderzoek worden gebruikt en gelden als juist, tot het tegendeel is aangetoond.

Maar dat komt vaker voor. We lopen ter illustratie een paar voorbeelden langs.

- ✓ Het monumentenregister bevat de verzameling besluiten van de houder – de Rijksdienst Cultureel Erfgoed namens de minister van OCW – over de status van een gebouw of een terrein. Die status wordt bepaald op basis van het rapport van een deskundige medewerker¹¹⁰ of een team van dergelijke functionarissen. De registratie wordt (verplicht) gebruikt bij het verlenen van omgevingsvergunningen (in de categorie bouw, gebruik of sloop) maar ook door de fiscus en bij het beoordelen van subsidieaanvragen.
- ✓ Het bestemmingsplan (en andere ruimtelijke plannen) waarbij is aangeduid welke activiteit waar mag plaatsvinden. Het verplicht gebruik is als zodanig mogelijk soms wat zwak vastgelegd, maar bestuursorganen kunnen er niet omheen bij niet alleen het beoordelen van een aanvraag om een bouwvergunning, maar ook bij milieuvergunningen (mag iets wel, hoe ver reikt een stankcirkel, e.d.¹¹¹); een dergelijk plan wordt doorgaans vastgesteld door een democratisch samengesteld bestuursorgaan.
- ✓ In het verlengde daarvan wijzen we op de zgn. legger die figureert in de Wegenwet en de Waterwet; deze duiden o.a. wegen aan als 'openbaar' (en daar zit een hele ceel aan rechtsgevolgen aan vast¹¹²) resp. geven de begrenzingen aan van waterstaatkundige werken met inbegrip van de 'voet' daarvan¹¹³; hoe zich dat verhoudt met andere registraties, met name in het geo-domein, hebben we nog niet in kaart kunnen brengen¹¹⁴ maar er is een zekere samenhang met bestemmingsplannen.

¹¹⁰ Laten we zeggen: op het niveau van een ambtenaar van de burgerlijke stand, maar dan deskundig in de bouwkunst of -kunde of de archeologie.

¹¹¹ Vergelijk AbRvS 01-2-2012, nr. 201104622/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BV2453.

¹¹² Zie bv. AbRvS 27-11-2013, nr. 201209246/1/A3, ECLI:NL:RVS:2013:2109.

¹¹³ Vgl. AbRvS 7-07-2010, nr. 200902256/1/R1, ECLI:NL:RVS:2010:BN0436 en AbRvS 24-12-2013, nr. 201210970/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:2554.

¹¹⁴ Vergeef ons graag deze woordspeling; we konden het even niet laten.

- ✓ Voorts kennen we de 'basisregistraties' in het onderwijs, welke in die sector ook daadwerkelijk als zodanig worden aangeduid; het betreft door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) gehouden registraties van scholen, onderscheiden naar schoolsoort/niveau, opleidingsrichting, locatie, etc.; ze bevatten gegevens van leerlingen en studenten, hun persoonsgegevens, prestaties, financiële verplichtingen en nog zo het een en ander; het (deel-)stelsel wordt zo zuiver mogelijk gehouden doordat gegevens van onderwijsinstellingen en van studenten c.a. wel 'met elkaar moeten kloppen' (ook dat is een vorm van kwaliteitszorg); gegevens worden onder andere gebruikt door DUO zelf, de fiscus, (soms) de Sociale Verzekeringsbank, gemeentebesturen.
- ✓ Dan is er het BIG-register, waarin beoefenaren van beroepen in de gezondheidszorg zijn opgenomen, met als brondocument het besluit op de aanvraag daartoe en het relevante diploma; het leidt tot de mogelijkheid van zelfstandige vestiging of contractering met een zorginstelling dan wel het wel of niet in aanmerking brengen van bekostiging, naast het vallen onder een regime van tuchtrecht.
- ✓ Ten laatste, in dit verband. In de sector jeugdzorg bestaat het voornemen om de beroepen in die branche te reguleren of althans aan een kwaliteitslabel te binden¹¹⁵. In het onderwijs bestaan plannen om een lerarenregister te introduceren¹¹⁶. In beide gevallen kan aan de orde komen of iemand zijn (gepretendeerde) beroep wel mag uitoefenen, of hij of zij onderworpen zal zijn aan tuchtrecht, of de betreffende werkzaamheden wel in aanmerking gaan komen voor bekostiging, of de onderwijsinstelling wel aan de actuele kwaliteitseisen voldoet. Nieuwe ontwikkelingen, waarvan we nu vermoedelijk nog te weinig weten, maar die wel een richting indiceren waarin het overheidshandelen (gebaseerd op elektronisch vastgelegde bestanden van gegevens met een zekere kwaliteit) zich beweegt. Dat lijkt een ontwikkeling om rekening mee te houden.

Een voorzichtige conclusie mag zijn, dat binnen het overheidsoptreden sprake is van een veelheid aan registraties, zeer goeddeels in elektronische vorm, die in een aantal opzichten voldoen aan enkele of een goed deel van de twaalf eisen. Waar basisregistraties zelf ook niet steeds voldoen aan alle twaalf eisen, mag een voorzichtige conclusie zijn dat het grensvlak tussen basisregistraties en andere registraties inderdaad een 'vlak' is met een zekere, wellicht wisselende breedte. Er is zeker geen sprake van een scherp te trekken grens. Daarmee ware bij het doordenken van oplossingen voor gerezen vraagstukken rond basisregistraties en wetgeving daarvoor, rekening te houden: dergelijke vraagstukken zouden wel eens breder kunnen spelen dan uitsluitend binnen de basisregistraties zelf.

6.3. Wat minder (1): rechterlijke interpretaties

In deze paragraaf memoreren we enkele gerechtelijke uitspraken, die van invloed zijn op het doorwerken van basisregistraties binnen het openbaar bestuur op zichzelf dan wel in

¹¹⁵ Zie o.a. de Kamerstukken rond het wetsontwerp Jeugdwet (dossier 33 684) en (onder veel meer) http://www.nvo.nl/dossiers/jeugdzorg/faqs_professionalisering_jeugdzorg/wat_is_het_kwaliteitsregister_jeugdzorg.aspx (geraadpleegd 31-01-2013).

¹¹⁶ Werken in het onderwijs; Hoofdlijnenbrief Lerarenregister; Kamerstukken 27923 nr. 172.

een stelsel. Dat betreft een zeer beperkte selectie, maar illustreert wel dat er actoren en factoren zijn waarop het bestuur, de wetgever, geen invloed op heeft, maar die de (door-)werking van (het stelsel van) basisregistraties binnen het functioneren van het openbaar bestuur bepalen of althans fors beïnvloeden. In onze optiek zou daaraan niet mogen worden voorbijgegaan. Wij signaleren ongemak bij (in elk geval) de hierna te beschrijven casuïstiek:

- ✓ de verhouding tussen het doen van een terugmelding en verplicht gebruik van een gegeven;
- ✓ de vraag wanneer een terugmelding tot een wijziging van een gegeven behoort te leiden, waaronder de vraag of 'tegenbewijs' mogelijk is; en
- ✓ de definitie van het begrip 'woonadres'.

Wat er zij van de intrinsieke juistheid van deze rechterlijke uitspraken, ze wijken in elk geval af van hetgeen op dit terrein zeer ervaren en gerenommeerde bureaus en bv. het cluster Stout binnen ICTU als 'best practices' naar buiten brengen.

Ons (noodzakelijkerwijs in het verband van onze opdracht) zeer beperkte onderzoek op dit terrein heeft te weinig aan het licht gebracht om daar beleidsinhoudelijk nu al ingrijpende consequenties aan te verbinden, maar evenmin het tegendeel geïndiceerd. Ons inziens rechtvaardigt dit vraagstuk wel een diepgaander onderzoek naar jurisprudentie en commentaren. We beginnen overigens met een uitspraak die wel degelijk recht doet aan hetgeen met de introductie van basisregistraties is beoogd, juist ook om aansluitend de andere voorbeelden des te sterker illustratief te laten zijn¹¹⁷.

In 2012 deed de CRvB uitspraak in de zaak van een student die van thuiswonend, uitwonend werd, wat natuurlijk relevant is voor de hoogte van zijn studiefinanciering. Hij meldde zijn verhuizing bij de gemeente maar niet, zoals was voorgeschreven voor het verkrijgen en behouden van 'stufi', bij de minister van OCW. Dat leidde tot toekenning van een (lage) thuiswonendenbeurs; in beroep en hoger beroep bleef de minister hameren op het administratieve voorschrift van die adresmelding aan 'Groningen'. De CRvB heeft daarop uiteengezet wat de gebruiksplicht voor bestuursorganen in dit geval inhoudt en met name ook hoe de GBA en de specifieke regelgeving zich tot elkaar verhouden¹¹⁸:

Artikel 9.2 van de Wsf 2000 dat de verplichting bevat een adreswijziging aan de minister te melden, is niet gewijzigd als gevolg van de opnemings van de artikelen 3b en 3c in de Wet GBA. Het gewijzigde adresgegeven, zoals door opgave van appellant opgenomen in de GBA van de gemeente Maastricht, is een beschikbaar gegeven in deze basisadministratie. Gelet op de artikelen 146b en 3c van de Wet GBA behoeft appellant na 1 januari 2010 deze adreswijziging niet ook aan de minister op te geven. Want door de inwerkingtreding van artikel 3c van de Wet GBA is de inlichtingenplicht van de studerende op grond van artikel 9.2 van de Wsf 2000 ter zake van het adresgegeven komen te vervallen. De vraag of zich een van de uitzonderingen in artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA voordoet dient ontkennend te worden beantwoord. Omtrent de uitzonderingsgrond in art. 3b, tweede lid, aanhef en sub c, Wet GBA (bij wettelijk voorschrift anders is bepaald) oordeelt de Raad dat artikel 9.2

¹¹⁷ Voor de goede orde: waar we hier tekst kleiner gezet en inspringend opnemen betreft dat steeds citaten. Daarin geplaatste cursiveringen zijn weer van ons.

¹¹⁸ CRvB van 16 juli 2012, LJN: BX0964; JB 212, 213.

van de Wsf 2000 te algemeen geformuleerd is om als zodanig te kunnen gelden, immers geen specifieke verplichting van de studerende bevat om zijn adreswijziging aan de minister op te geven. Evenmin is de uitzonderingsgrond onder d, een goede vervulling van de taak van de afnemer, aan de orde, nu in het onderhavige geval geen sprake is van identiteitsvaststelling, noch van opsporing en vervolging van strafbare feiten, of de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

Eerder had de Rb. Maastricht overwogen dat het materiële recht op studiefinanciering naar de norm van een uitwonende, mede afhankelijk is van de toekenningsvoorwaarde dat het adres dat betrokkene aan de minister als woonadres heeft opgegeven overeenkomt met het adres waarop deze staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. In haar annotatie bij de uitspraak in Jurisprudentie Bestuursrecht¹¹⁹ benadrukt mw. Overkleef-Verburg het grote belang van deze uitspraak:

Het was aan de Centrale Raad van Beroep om zich als eerste van de hoogste bestuursrechters uit te kunnen spreken over de betekenis van de gebruiksplicht van bestuursorganen inzake authentieke gegevens in de GBA en de doorwerking van het daarvan afgeleide recht op eenmalige gegevensverstrekking van burgers in de artikelen 3b en 3c van de Wet GBA. De relevantie van deze uitspraak is groot, vooral omdat het gaat om de uitleg van centrale elementen (stelselkenmerken) in het stelsel van basisregistraties, in het bijzonder de gebruiksplicht van authentieke gegevens door bestuursorganen en (de doorwerking van) het recht van de burger op eenmalige gegevensverstrekking.

De uitkomst van gerechtelijke procedures blijkt ook wel eens minder optimaal. De Afdeling bestuursrechtspraak was in een aantal situaties al langer strak in de leer. Nog voor de GBA een basisregistratie was speelde de vraag, of iemand bij iemand anders inwoonde, op basis waarvan die laatste rechten en aanspraken zou kunnen missen. De AbRvS hechtte wel zeer veel waarde aan de veronderstelde nauwkeurigheid van de GBA, toen iemand meldde dat een persoon weliswaar bij haar zou kunnen zijn ingeschreven geweest, maar daar in elk geval nooit gewoond had. De Afdeling overwoog¹²⁰:

Voorop staat dat de gegevens in de basisadministratie betrouwbaar en duidelijk moeten zijn. De gebruikers van de gegevens moeten erop kunnen vertrouwen dat de gegevens in beginsel juist zijn. Voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens zal, gelet op het systeem van de Wet GBA, *onomstotelijk moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn*. Het is in dit geval aan [appellante] om aan te tonen dat de in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen adresgegevens van [partij] over de periode van 4 januari 2005 tot en met 16 maart 2005 feitelijk onjuist zijn. [appellante] is daar niet in geslaagd. (...) De enkele stelling van [appellante] dat [partij] niet op haar adres heeft gewoond, is onvoldoende om aan te tonen dat de adresgegevens van [partij] over de periode van 4 januari 2005 tot en met 16 maart 2005 feitelijk onjuist zijn.

Dat was nog in de tijd dat de GBA niet de status van basisregistratie had. De Afdeling zet deze lijn evenwel door ook waar de GBA (en nu de BRP) wel een basisregistratie is, met het verplichte gebruik maar ook met de wettelijke uitzonderingsgronden daarop. In een uitspraak van 19 september 2012 valt de Afdeling zonder verdere overwegingen op die eerde-

¹¹⁹ JB 2012, 213.

¹²⁰ AbRvS 11-03-2009, nr. 200805067/1, ECLI:NL:RVS:2009:BH5525.

re lijn terug¹²¹. Het ging om een zaak waarin iemand huurtoeslag claimde maar dat niet kreeg, omdat zijn broer bij hem zou inwonen. Die broer was met onbekende bestemming vertrokken en de gemeente voerde voor hem geen adreswijziging door, omdat er geen nieuw adres bekend was; hij meldde zich niet zelf en de hoofdbewoner wist het niet. De AbRvS gaat opnieuw geheel voorbij aan de inhoudelijke redenen die tot 'gerede twijfel' kunnen leiden. In haar noot in JB onder deze uitspraak¹²² memoreert Overkleef-Verburg (ons inziens volstrekt terecht):

Een belangrijk probleem van de invoering van een stelsel van basisregistraties is dat de risico's van gegevensverwerking de facto in belangrijke mate naar de burger worden verschoven, met name door de gebruiksplicht van bestuursorganen en de daaraan inherente bewijslastverdeling (rechtsvermoeden van juistheid). Daartoe behoort ook het risico dat de burger om correctie van gegevens vraagt, het gemeentebestuur echter verzuimt tijdig onderzoek te doen, zodat de juistheid van de verlangde verbetering niet meer kan worden vastgesteld. (...)

De hiervoor opgenomen uitspraak heeft betrekking op besluiten van 10 en 16 mei 2011 tot vaststelling van de huurtoeslag over de jaren 2008 en 2009 en een volledige resp. gedeeltelijke terugvordering van in die jaren verleende voorschotten. De aanspraak op huursubsidie is ingevolge artikel 7 van de Wet op de huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners, nader uitgewerkt in de artikelen 7 en 8 Awir. Als medebewoner geldt de persoon die op hetzelfde woonadres in de GBA staat ingeschreven, met uitzondering van de partner van belanghebbende (artikel 1, eerste lid, aanhef en sub e, Awir). Aldus is de huurder belanghebbend bij een juiste registratie van huisgenoten in de GBA. In deze casus gaat het om de inschrijving in de GBA van de broer van de huurder op diens woonadres, echter zonder dat deze daar feitelijk zou verblijven. Eerdere pogingen om die onjuiste inschrijving te doen wijzigen zijn mislukt, vanwege een gebrek aan medewerking van zowel de broer als van de gemeente. (...)

De Afdeling overweegt dat voorop staat dat de gegevens in de basisadministratie betrouwbaar en duidelijk moeten zijn, alsmede dat de gebruikers van de gegevens in de GBA erop moeten kunnen vertrouwen dat deze in beginsel juist zijn. Aan dit uitgangspunt, waar op zichzelf niets mis aan is, verbindt de Afdeling echter de conclusie, dat voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens, gelet op het systeem van de GBA, *onomstotelijk zal moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn*¹²³. Op die gevolgtrekking is het nodige af te dingen. In feite gaat het hier om een samenvatting van de lijn in de Afdelingsrechtspraak met betrekking tot de uitoefening van het correctierecht in de GBA. (...) Daarbij ziet de Afdeling er aan voorbij, dat verzwaring van de bewijslast van de burger met betrekking tot een correctie van beweerd onjuiste gegevens in de GBA niet alleen ten koste gaat van de rechtsbescherming van burgers met het risico van willekeur, maar tevens *afbreuk doet aan de kwaliteit van deze basisregistratie, en daarmee aan de bruikbaarheid ervan voor uitvoeringsorganisaties*. Kortom, de bewijslastverdeling in geval van correctieprocedures kan niet in een algemene formule worden gevat, maar dient een afgeleide te zijn van de omstandigheden van het geval. Vervolgens gaat de Afdeling in haar overwegingen over op het spoor van invoering van een stelsel van basisregistraties, zoals hiervoor in het kort beschreven, echter zonder de betreffende bepalingen te noemen en met een eigen invulling. Daarbij gaat het met name om het uitgangspunt dat de Belastingdienst van de inschrijving van de broer op het woonadres van appellant mag uitgaan en hem daarom voor de huurtoeslag als medebewoner mag aanmerken, zolang bij die inschrijving ex artikel 54 van de Wet GBA

¹²¹ ABRvS 19-09-2012, LJN: BX7701, nrs. 201202583/1/A2 en 201202584/1/A2; JB 2012 -256

¹²² JB 2012, 256.

¹²³ Cursiveringen in dit en de volgende citaten zijn steeds door ons aangebracht.

geen aantekening van onjuistheid is geplaatst. De Belastingdienst mag niet alleen van de in de GBA vastgelegde persoonsgegevens uitgaan, zoals aangenomen door de Afdeling, *maar is daartoe ingevolge artikel 3b, eerste lid, van deze wet zelfs toe verplicht*, tenzij een van de uitzonderingen in het tweede lid van toepassing is. Die uitzonderingen, waar in het wetgevingstraject van het stelsel van basisregistraties (achter de schermen) flink voor gevochten is, omvatten veel meer dan het in deze uitspraak onvolledig weergegeven artikel 54, bieden immers de mogelijkheid om via besluitvorming en rechtspraak tot een evenwichtige afweging van belangen van uitvoeringsorganen en burgers te komen. Die kans laat de Afdeling hier liggen.

Deze lijn blijft de Afdeling volhouden. Medio 2013 doet ze nog uitspraak¹²⁴ in een zaak waar wel of geen aanspraak op huurtoeslag bestond waar een echtpaar evident uit elkaar aan het gaan was, hetgeen bepalend zou moeten zijn voor die aanspraak. De AbRvS stelde:

De Belastingdienst heeft aan het vaststellings- en terugvorderingsbesluit van voorschotten huurtoeslag ten grondslag gelegd, dat rekening moet worden gehouden met het inkomen van de echtgenote van appellant, nu zij tot 20 november 2008 in de GBA stond ingeschreven op het woonadres van appellant en hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gegevens in de GBA onjuist zijn. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij zijn stelling dat de feitelijke woonsituatie van echtgenote afweek van haar adresgegevens in de GBA niet met verifieerbare stukken heeft onderbouwd. Hij stelt, onder overlegging van stukken betreffende zijn echtscheidingsprocedure, dat zij in 2008 al duurzaam gescheiden leefden en echtgenote de echtelijke woning toen reeds had verlaten om elders te gaan wonen. Zij bleef op zijn woonadres ingeschreven staan omdat zij zich op het nieuwe adres niet mocht inschrijven in de GBA. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 11 maart 2009, JB 2009/6, waarin een verzoek om wijziging van gegevens in de GBA aan de orde was, overwogen dat voorop staat dat de gegevens in de GBA betrouwbaar en duidelijk moeten zijn alsmede dat de gebruikers van de gegevens erop moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens in beginsel juist zijn. De Afdeling heeft daarbij verder overwogen dat voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens, gelet op het systeem van de Wet GBA, *onomstotelijk zal moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn*. Hieruit volgt dat de Belastingdienst van de inschrijving van echtgenote op het woonadres van appellant in de GBA mag uitgaan en haar daarom voor de huurtoeslag als partner mag aanmerken, zolang bij die inschrijving geen aantekening van onjuistheid is geplaatst als bedoeld in artikel 54 van de Wet GBA. Voor het verkrijgen van zodanige aantekening dient appellant zich tot het college van burgemeester en wethouders van Almere, als beheerder van de desbetreffende GBA, te wenden om daarover een beslissing te vragen. In die procedure kunnen de overgelegde stukken uit de echtscheidingsprocedure en objectieve gegevens die de stellingen van appellant ondersteunen, een rol spelen. In de onderhavige procedure kan de rechter aan een beoordeling van die bewijsmiddelen – of van de door de Belastingdienst daaraan gegeven waardering – niet toekomen. De omstandigheid dat een belanghebbende die het niet eens is met een besluit van het ene bestuursorgaan, in dit geval de Belastingdienst, zich tot een ander bestuursorgaan, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, moet wenden om tot een oplossing van zijn geschil te komen, is de consequentie van het werken met een basisadministratie waarbij uitsluitend de beheerder van die administratie wijzigingen kan doorvoeren.

In haar noot onder deze uitspraak in JB¹²⁵ is mw. Overkleef-Verburg – begrijpelijk – steeds duidelijker in haar afkeuring van de keuzes binnen de Afdeling. Wij citeren opnieuw:

¹²⁴ ABRvS van 22-05-2013, LJN: CA0702, nr. 201208317/1/A2

De kernvraag ten aanzien van deze rechtspraak, met de hiervoor opgenomen uitspraak als illustratie is, waarom de Afdeling actief de wettelijke uitzonderingsbevoegdheden op de gebruiksplicht van persoonsgegevens in de GBA negeert, niet alleen in de Wet op de huurtoeslag, jo. de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, maar ook in de Wet GBA. Waarom zij in deze rechtspraak het systeem van de Wet GBA op verschillende punten meent te moeten doorbreken, met zijn 'delicate' evenwicht (checks en balances) van informatieverplichtingen, bevoegdheden en rechtsbescherming. Sterker nog: waarom de Afdeling zo'n moeite heeft met de medevormgeving van de rechtsbeschermingsfunctie in de basisregistraties, terwijl de werking van dit stelsel, als onderdeel van de digitalisering van de overheidsadministratie (elektronische overheid), door de materiële invloed ervan op het bestuursrecht, *waarschijnlijk de belangrijkste vernieuwing hiervan vormt*. En motiveringen blijft gebruiken, waarmee van de (te optimistische) doelen van de wetgever afwijkende feiten, zoals een – naar algemeen bekend – problematische betrouwbaarheid van de GBA, worden toegedekt.

Het gaat hier om meer dan enkele vaktechnisch-kritische kanttekeningen, omdat deze jurisprudentie naar mijn stellige overtuiging niet alleen onhoudbaar is, al was het maar wegens strijd met richtlijn 95/46/EG en artikel 8 EVRM, maar uit een oogpunt van legitimiteit tevens een bedreiging vormt voor een goede werking van een stelsel van basisregistraties en de daarmee samenhangende maatschappelijke acceptatie van en transitie naar een elektronische overheid.

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de huurtoeslag slechts wordt toegekend: (a) als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, op het adres van die woning zijn ingeschreven in de GBA; en (b) als op dat adres geen andere personen staan ingeschreven in de GBA, behoudens eventueel een onderhuurder en personen die behoren tot diens huishouden. Het tweede lid van artikel 9 Wht is een uitzonderingsbepaling op deze toekenningsvoorwaarde. Deze bepaling luidt als volgt: In afwijking van het eerste lid kan een huurtoeslag worden toegekend, als de onjuiste inschrijving in de GBA niet aan de huurder kan worden toegerekend.

Daarmee komt de Afdeling in feite terug op eerdere (en meer genuanceerde) overwegingen, waarmee deze uitspraak voor de burger een achteruitgang betekent ten opzichte van bv. de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2008¹²⁵ waarin nog ruimte werd gelaten voor 'tegenbewijs'. De Afdeling overwoog toen:

2.2. De minister heeft aan het besluit op bezwaar ten grondslag gelegd dat uit gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: de GBA) blijkt dat [wederpartij] toenmalige echtgenoot (hierna: de man) op de peildatum op het subsidieadres stond ingeschreven. Hierdoor was het gezamenlijk inkomen van [wederpartij] en haar man te hoog om in aanmerking te komen voor huursubsidie.

2.3. De Afdeling stelt voorop dat de minister voor het antwoord op de vraag of de man ten tijde van de peildatum op 1 juli 2005 zijn hoofdverblijf op het subsidieadres in Teteringen had, in beginsel mocht afgaan op het vaststaande feit dat deze toen aldaar in de GBA stond ingeschreven. Het is daarom aan [wederpartij] om aannemelijk te maken dat desondanks de man reeds toen elders zijn hoofdverblijf had.

2.4. Ter voldoening aan die bewijslast heeft [wederpartij] onder meer de volgende producties in het geding gebracht:

a) een kopie van een schriftelijke huurovereenkomst van 1 april 2005, ondertekend door beide partijen bij die huurovereenkomst, waaruit blijkt dat de man met ingang van die datum in de [locatie] te [plaats], zijnde een ander adres dan het subsidieadres, een kamer met gebruik van keuken, douche en toilet heeft gehuurd; (en nog zes andere stukken).

¹²⁵ JB 2013, 161.

¹²⁶ AbRvS 29 april 2008, nr. 200707502/1, ECLI:NL:RVS:2008:BD0752.

2.5. De minister heeft op geen enkele wijze de bewijskracht van de onder 2.4. bedoelde stukken weerlegd. In dit verband heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister had dienen te bezien of de omstandigheden die [wederpartij] heeft aangedragen, moeten leiden tot de conclusie dat de man ten tijde van de peildatum elders dan op het GBA-adres hoofdverblijf had. In zoverre berust het besluit van 15 maart 2007, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet op een deugdelijke motivering.

Deze achteruitgang bij de toepassing van het verplichte gebruik valt vermoedelijk alleen door (nieuwe) wetgeving te repareren. Immers, de wetgever stelt algemene regels, de rechter concretiseert die in aan hem voorgelegde gevallen. Naar blijkt is de wetgever – ondanks de evidente bedoelingen, waar mw. Overkleeft naar verwijst – in de verwoording van wat hem met de gebruiksplicht en het terugmelden voor ogen stond kennelijk onvoldoende duidelijk geweest.

Ook de belastingrechter interpreteert de verhouding tussen het verplichte gebruik en de terugmelding bij gereede twijfel anders dan de wetgever voor ogen heeft gestaan. Het Gerechtshof in Den Bosch deed uitspraak in een zaak die de hoogte van een teruggaaf BPM¹²⁷ betrof bij een eerder geïmporteerde en nu weer te exporteren auto¹²⁸. Het Hof overwoog:

4.9. Het BKR¹²⁹ is per 1 juli 2008, zie onder 2.12 en 2.24, een basisregistratie. Dit betekent, zoals onder 2.11 is vermeld, dat het BKR als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties. Vaststaat dat de op het kentekenbewijs (en in het BKR) vermelde datum van eerste toelating van 9 juli 2009 een authentiek gegeven is, zie onder 2.18.

4.10. Voorts is een van de doeleinden voor de vastlegging van de authentieke gegevens, zie onder 2.16, een goede uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de Wet BPM en zijn overheidsorganen, waaronder de rijksbelastingdienst, gehouden de authentieke gegevens uit het kentekenregister te betrekken, zie onder 2.19 en 2.20.

4.11. Tevens geldt dat een overheidsorgaan, zoals de rijksbelastingdienst, aan de leverancier van de gegevens, i.c. de RDW, een terugmelding moet doen indien dit orgaan gereede twijfel heeft over de juistheid van een verstrekt authentiek gegeven en dat dit overheidsorgaan door de terugmelding het verplichte gebruik van het gegeven kan opheffen, zie onder 2.21.

4.12. Gelet op hetgeen hierboven onder 4.8 tot en met 4.11 is overwogen is het Hof van oordeel, dat de Inspecteur voor de teruggaaf van BPM in het onderhavige geval gebonden is aan de op het kentekenbewijs (en in het BKR) vermelde datum van eerste toelating van 9 juli 2009. Deze datum is een authentiek gegeven, dat door de Inspecteur verplicht moet worden gebruikt (artikel 43b, lid 1, van de WVV 1994). Dit verplichte gebruik doet zich niet voor als aan de RDW - op voorgeschreven wijze (artikel 8 van het Kentekenreglement) - wordt teruggemeld dat het geregistreerde authentieke gegeven onjuist is. Nu belanghebbende onweersproken heeft gesteld dat de Inspecteur nagelaten heeft aan de RDW te melden dat de datum van eerste toelating van 9 juli 2009 onjuist is, is de Inspecteur hieraan gebonden. (...)

4.14. Het Hof is voorts van oordeel dat een goede vervulling van de publieke taak van de rijksbelastingdienst door het onverkorte verplichte gebruik van de in het BKR geregistreerde (onjuiste) datum van eerste toelating van 9 juli 2009 niet wordt belet (artikel 43b, lid 2, aanhef, onderdeel d van de WVV 1994). De wetgever heeft de basisregistratie in het leven geroepen als registratie die dient te gelden voor de gehele overheid en de wetgever heeft voor de juistheid en de zuiverheid voor (andere) overheidsorganen de verplichting in het le-

¹²⁷ BPM staat voor: belasting van personenauto's en motorrijwielen.

¹²⁸ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, belastingkamer, 30-05-2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:CA3091.

¹²⁹ BKR staat blijkens de uitspraak voor: Basis Kenteken Register. Bedoeld is natuurlijk de BRV.

ven geroepen om onjuistheden terug te melden aan het registrerende overheidsorgaan. Tot de publieke taak van de rijksbelastingdienst behoort dan ook de taak om onjuiste registraties van authentieke gegevens in het BKR aan de RDW te melden, *zodat indien de rijksbelastingdienst deze terugmelding achterwege laat deze dienst de mogelijkheid verspeelt zich te beroepen op een goede vervulling van de publieke taak om af te wijken van het in het BKR geregistreerde (onjuiste) gegeven* (zie onder 2.20).

Vervolgens gaat de rechter de wetgever aanrekenen dat die de rechterlijke interpretatie van een en ander – het klinkt als: ten onrechte – niet in de wet heeft opgenomen:

4.15. Hetgeen in de wetsgeschiedenis is vermeld, zie laatste volzin onder 2.20, doet aan het overwogene onder 4.14 niet af. De stukken van het geding laten geen andere conclusie toe dan dat in het BKR een onjuiste registratie heeft plaatsgevonden van de datum van eerste toelating (9 juli 2009) door een fout van de RDW. (...) De in de wetsgeschiedenis vermelde mogelijkheid dat de rijksbelastingdienst niet gehouden is om het in het BKR opgenomen authentieke (onjuiste) gegeven te gebruiken, als de geregistreerde onjuiste gegevens heeft verstrekt, doet zich hier dan ook niet voor. *Overigens daargelaten de vraag of die, onder 2.20 vermelde, in de wetsgeschiedenis voor de rijksbelastingdienst genoemde inbreuk op het systeem van basisregistraties, kort geschreven: geen verplicht gebruik van onjuist gegeven ook als niet wordt teruggemeld, niet in de wet zelf had moeten worden opgenomen.*

De RDW hanteert ook in ander opzicht wat als ongemakkelijk te kwalificeren procedures. Zo wordt na een terugmelding of correctieverzoek nooit een gegeven met terugwerkende kracht gecorrigeerd. Dat heeft als reden de wens om het kentekenregister 'zuiver te houden', wat niet anders kan betekenen dan: de registratie volgt de inhoud van het brondocument en dus niet, wat je zou mogen verwachten, de maatschappelijke werkelijkheid. Dat kan er echter toe leiden dat, na bv. het verlies van een rijbewijs, derden ten onrechte auto's op iemands naam kunnen stellen, waardoor de verliezer van het rijbewijs honderden auto's op zijn naam kan krijgen, dat daarmee verkeersovertredingen kunnen worden begaan en in elk geval geen belasting wordt betaald. Omdat die kentekenregistratie niet met terugwerkende kracht wordt aangepast blijven alle geautomatiseerde justitiële en fiscale systemen ook nog lang boetes en naheffingen verzenden. Als er al geen interne signalering van dreigend ongemak binnen de RDW zou kunnen worden ingericht dan zou een gemelde 'gerede twijfel' of een correctieverzoek toch zeker een 'datum ingang' in het verleden mogen hebben. De maatschappelijke vruchten zijn nu voor betrokkenen soms wel erg zuur¹³⁰.

Kort voor het afsluiten van dit adviesrapport bleek nog een opmerkelijke uitspraak. In de gemeente Opmeer woonde iemand (permanent) in een recreatiewoning. Dat mag niet, de man moest onder dreiging van een dwangsom andere woonruimte zoeken. Hij liet zich inschrijven bij zijn moeder en voerde aan dat hij dus niet meer in de recreatiewoning woonde. De gemeente liet ambtenaren posten die vaststelden dat de man wel heel vaak in zijn recreatiewoning was en bij zijn moeder niet over zelfstandige woonruimte beschikte. Nu zei de GBA eertijds hetzelfde als actueel de BRP, art. 1, onder o: het woonadres is (...) het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal

¹³⁰ Vgl. AbRvS 12-10-2011, 201102143/1/H3, ECLI:NL:RVS:2011:BT7423 en de in die uitspraak genoemde eerdere uitspraken.

overnachten. Dat is een authentiek gegeven waarvan is geregeld hoe dat beoordeeld wordt. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak denkt daar toch anders over¹³¹:

Verder leidt het betoog dat de uitgevoerde controlebezoeken hebben plaatsgevonden in de periode van 18:00 uur tot 20:00 uur, evenmin tot een ander oordeel. Het college heeft zich in dat verband in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat (...) voldoende blijkt dat de recreatiewoning fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van [verzoeker]. Naar voorlopig oordeel is derhalve niet van doorslaggevend belang of [verzoeker] in de recreatiewoning heeft overnacht.

6.4. Wat minder (2): bestuurlijke en juridische aandacht

Wat ons bij onze verkenningen is opgevallen is de geringe bestuurlijke aandacht voor al hetgeen de e-overheid, waaronder de basisregistraties, betreft. Waar die er is, is ze smal. Bij incidenten dient die aandacht zich wel aan, maar dan vooral gericht op het incident: er zitten veel foute adressen in de GBA, veel gemeenten hebben hun informatiebeveiliging niet op orde, in de sociale sector gaan te veel gegevens gekoppeld worden. Als dat al anders is concentreren discussies zich veelal op privacy, op techniek¹³² of op dienstverlening, bedrijfsvoeringsvraagstukken. Ze worden doorgaans gevoerd door sectorspecialisten. Oog voor het grote verhaal ontbreekt: hoe elektronische ondersteuning van de overheid over de volle breedte er toe kan bijdragen dat een moderne, vraaggestuurde overheid dichterbij komt, een die niet naar de bekende weg vraagt, die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven, die je niet voor de gek kunt houden, die weet waarover ze het heeft, waarop mensen kunnen vertrouwen en die niet meer kost dan nodig is.

Dat gebrek aan aandacht geldt zowel de wetenschap als het openbaar bestuur. Voor wat betreft de wetenschap lijkt te gelden dat het onderzoeksterrein beperkt is. Er is wel sprake van onderzoek en onderzoeksscholen, maar er komt weinig van 'naar buiten'. Dat heeft als direct gevolg dat reacties en commentaren uit de wetenschappelijke hoek spaarzaam zijn. Voor wat betreft de wetgeving – de praktijk van regelgeving en regelgevers – lijkt de belangstelling lauw, behalve op specifieke terreinen als het omgevingsrecht¹³³. Verbinding tussen deze activiteiten en het stelsel van basisregistraties zou er kunnen zijn, maar is slecht in beeld. Van reflectie op de e-overheid als geheel of de positie van basisregistraties daarbinnen lijkt weinig sprake; na het in 2011 verschenen WRR-rapport over de iOverheid lijkt het debat snel verstomd.

Wij onderkennen dat het vorenstaande deels op subjectieve waarnemingen berust, al hebben we deze wel voorgehouden aan enkele van onze gesprekspartners. Maar we vinden het tekenend dat bv. rechters uitspraken kunnen doen zoals in de vorige paragraaf enkele zijn beschreven, zonder dat daar in maatschappelijk veld, politiek of – een enkele uitzondering daargelaten – wetenschap stelling tegen wordt ingenomen.

¹³¹ Vz. AbRvS 31-01-2014, nr. 201400172/2/A1, ECLI:NL:RVS:2014:377.

¹³² Waaronder specifieke toepassingsproblemen; vgl. <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/Stelselhandboek/oplossingen+2013> (geraadpleegd 15-02-2014).

¹³³ Vgl. www.ruimtelijkeplannen.nl en andere activiteiten van Geonovum.

7. Problemen in clusters samengevat

7.1. Inleiding

Op welke verdere problemen en fricties zijn we gestuit? Dat leek aanvankelijk in twee categorieën uiteen te vallen. De eerste betreft de feitelijke implementatie van de twaalf eisen: zijn ze geïmplementeerd, ja dan wel nee? De tweede ziet op de vraag, op welke wijze ze zijn geïmplementeerd. Dat bleek op een aantal punten niet op uniforme wijze het geval. Anders dan het antwoord op de eerste vraag bleek de tweede constatering wel degelijk tot een aantal problemen (of althans: te vermijden ongemakken) in het gebruik van basisregistraties te leiden. Dat blijkt uit onze analyse en wordt sterk ondersteund vanuit de gesprekspartners, die we in dit traject hebben geraadpleegd.

In dit verband moeten we vooraf een paar zaken in herinnering roepen. Vooreerst herhalen we dat in 2003 de twaalf eisen als zodanig aan de Tweede Kamer kenbaar waren gemaakt, met de stellige mededeling *dat* basisregistraties er aan zouden moeten voldoen. Daar is nooit bij aangegeven dat die implementatie op *uniforme wijze* zou hebben moeten plaatsvinden. Daar is, voor zover wij konden nagaan, in de periode dat de wetgeving tot stand werd gebracht ook niet op gestuurd. Er is al evenmin gezegd dat niet ook andere registraties aan alle of een deel van de twaalf eisen zouden moeten of mogen voldoen. Ten derde merken we dan ook op dat het actuele stelsel van dertien basisregistraties bepaald anders is vormgegeven dan het in de beginjaren van deze eeuw gedachte stelsel van zes basisregistraties. Als we als vierde waarneming dan vastleggen dat er meerdere overheidsregistraties zijn die op een aantal punten voldoen aan een aantal van dezelfde eisen zouden we dat niet mogen negeren. We mogen vaststellen dat de grens tussen basisregistraties en andere delen van de elektronische overheid een vloeiende is. En alsof dat allemaal nog niet complex genoeg is lijkt soms de rechterlijke uitleg van cruciale bepalingen in wetten voor basisregistraties voor discussie vatbaar.

In het navolgende werken we dit uit, waarbij we samenhangende vraagstukken zullen clusteren, waar mogelijk ook over de grenzen van deelproblemen heen.

7.2. Niet volledige implementatie van de twaalf eisen

We hebben in paragraaf 5.2.1 vastgesteld dat de twaalf eisen niet in alle wetten zijn geïmplementeerd. Voor een enkele eis geldt dat dit vanzelfsprekend is. Als de eis luidt dat je iets wettelijk moet regelen en je maakt vervolgens een wet, dan hoeft daar niet meer in te staan dat er (nog?) een wettelijke basis moet komen. Soms is het ondervangen door de verdere context: dat een regeling voor de aansprakelijkheid in geen van de wetten is opgenomen, is ondervangen door het gewone aansprakelijkheidsrecht. Dat heeft – daargelaten dat aansprakelijkheidsstellingen tussen bestuursorganen toch al zeldzaam zijn – voor zover we konden nagaan niet tot problemen geleid. De voor de BRP ontbrekende eis van verplicht

gebruik van gegevens van niet-ingezetenen is in de toelichtende stukken in onze ogen afdoende onderbouwd. Per saldo zien we hier geen problemen waarvoor, bij voorbeeld met wetgeving, een oplossing moet worden gevonden.

7.3. Geen uniforme implementatie van de twaalf eisen

In paragraaf 5.2.2 is per eis uiteengezet wat de gevolgen zijn van het op verschillende manieren implementeren van een aantal van de twaalf eisen. Wij clusteren die gevolgen in deze paragraaf zo veel mogelijk en leggen daarbij op de punten waar dat mogelijk is ook de link naar de bestuursorganen. Die immers zijn de geadresseerde, de gebruiker, kan het zijn de genieter, van de basisregistraties. Het lijkt niet altijd duidelijk of zelfs maar voldoende in beeld te komen, maar om die burger en dat bedrijf in alle opzichten goed te bedienen is het uitvoerend bestuursorgaan afhankelijk van de hem ten dienste staande middelen, waaronder de basisregistraties en de daarbij horende voorzieningen. Die bestuursorganen vormen gezamenlijk dus de doelgroep van de basisregistraties en hun houders.

7.3.1. Standaarden en voorzieningen

De onderscheiden wetten voor basisregistraties hebben de bevoegdheid om standaarden te definiëren, zowel voor de aard van de gegevens als voor 'de techniek', binnen de 'eigen' sector gelaten. Nu eens mag de bewindspersoon regels stellen, in andere gevallen is dat het hoogste gezag van het verantwoordelijke zbo. Nu zou het onontkoombaar kunnen zijn dat bepaalde standaarden sectorspecifiek worden ingericht. Het kan zijn dat geografisch gerelateerde registraties andere technieken vereisen dan voor het verwerken van alleen administratieve gegevens nodig is. Zeker is dat echter niet. Het kan ook zijn dat er voor bepaalde typen registraties niet beslist *andere* standaarden nodig zijn, maar *aanvullende*. Dat laatste lijkt het geval, nu in verschillende geo-registraties steeds meer (ook vrij dynamische) administratieve gegevens worden opgenomen. Zo maakt de BAG al de status van een object kenbaar in een tekstblok naast het beeld, in de wereld van de ruimtelijke plannen wordt gewerkt aan het in de planverbeelding¹³⁴ zichtbaar maken van allerhande gebiedgerelateerde ontwikkelingen, zoals een proactieve aanwijzing of een gerechtelijke uitspraak¹³⁵. Er lijkt meer mogelijk dan (althans aanvankelijk) is gerealiseerd.

Eenzelfde betoog zou opgeld kunnen doen voor de in te zetten voorzieningen. Uit onze interviews is gebleken dat er meerdere voorzieningen naast elkaar bestaan om aan te sluiten op een basisregistratie en er mee te werken. In elk geval voor het terugmelden zijn meerdere voorzieningen naast elkaar in de lucht. Pogingen om een uniforme terugmeldvoorziening te realiseren zijn tot heden niet gelukt, onder meer omdat binnen (nota bene)

¹³⁴ Dat heette voorheen: de plankaart.

¹³⁵ Zie bij Geonovum de Praktijkrichtlijn Gebiedsgerichte Besluiten, <http://www.geonovum.nl/wegwijzer/standaarden/praktijkrichtlijn-gebiedsgerichte-besluiten-prgb2012>, geraadpleegd op 29-01-2014.

eenzelfde ministerie partijen het niet eens kunnen worden over de eisen waar een dergelijke voorziening aan zou moeten voldoen. Ook hier geldt dat een andersoortige diversificatie – een uniforme voorziening waar iedereen mee uit de voeten kan met een additionele applicatie voor de registratie voor welke meer nodig is – kennelijk niet in beeld is. Wij kunnen vanuit onze expertise niet overzien of het ongemak van de (in algemene zin) geconstateerde diversificatie bv. ook met andere koppelvlakken zou zijn op te lossen.

Want bij dit alles is tevens de gebruikerskant aan de orde. Wat er technisch nu (wel of niet noodzakelijk) op verschillende manieren 'in de lucht wordt gehouden', dat is voor de gebruiker niet bijster interessant. Die wil via één scherm, na één inlog, bij de gegevens kunnen komen, waar hij toe gerechtigd is en die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn publieke taak. Vervolgens wil hij die gegevens ook, als het enigszins kan, met één beweging invoeren bij wat hij aan het doen is. Dat kan geen utopie zijn. Voor het grote publiek is een dergelijke toegankelijkheid ook gerealiseerd via www.mijnoverheid.nl. Daarachter treffen we gegevens aan van zulke uiteenlopende organisaties en registraties als de BRP, het Kadaster, BAG, Woz, SVB en zelfs de samenwerkende pensioenorganisaties. Een meer dan zijdelingse vraag daarbij is overigens of dit laatste allemaal kan zonder wettelijke grondslag.

7.3.2. Procedures

Een vergelijkbaar betoog als in de vorige subparagraaf valt te ontwikkelen voor de variëteit aan procedures. Er mag weliswaar zijn gekozen voor een eigen procedure per basisregistratie voor de processen van aansluiting, autorisatie en authenticatie, afname en terugmelding (hoezeer die in de praktijk wellicht samen kunnen vallen met vergelijkbare procedures voor andere basisregistraties), duurzaam is een dergelijke keuze per definitie niet. De wetsgeschiedenis van de verschillende basisregistraties geeft er geen blijk van dat over dit vraagstuk is nagedacht, anders dan langs de lijn van de eigen bevoegdheden voor de te kiezen systematiek van de verantwoordelijke bewindspersoon. Maar ook hier geldt dus: was uniformiteit op het ontwerp van het hoofdgebouw mogelijk geweest, met desgewenst varianten in de dakkapellen en het materiaal van de kozijnen?

Deze beeldspraak inkleurend geven we de volgende toelichting. Het proces van terugmelden (nu even daargelaten die 'eigen' voorziening) leidt wettelijk tot verschillende processtromen. Er is 'gerede twijfel' aan het authentieke gegeven, waardoor het niet hoeft te worden gebruikt¹³⁶. Die twijfel wordt gemeld aan de houder van de registratie. Bij de BRP (alleen al) kan dat voor grootschalige afnemers via een eenvoudige handeling bij de afname na het ontstaan van die twijfel; noem het de 'terugmeldknop'. Incidentele afnemers echter moeten meer moeite doen: een mailtje sturen of anderszins in de pen klimmen. Bij sommige registraties is het enkele melden van die twijfel voldoende, bij andere wordt een reden gevraagd. Wij kunnen niet zien of de reden 'dit kan niet kloppen' (om welke inhoudelijke

¹³⁶ Maar zie hoofdstuk 6!

reden dan ook) voldoende zou zijn. Of teksten als 'betrokkene woont niet in een volstrekt leeg huis' dan wel 'dit perceel is natuurlijk lang geen 3 ha. groot' een registratiehouder daadwerkelijk verder helpen, valt natuurlijk te bezien. Of afnemers voldoende deskundig zijn om (altijd) in te gaan op de reden van hun twijfel ("er zijn veel mensen die zeggen dat ...") is ook kwestieus: de systematiek van terugmelden en corrigeren is immers juist zo ingeregeld dat de houder van de basisregistratie, als meest deskundige op het terrein van de 'eigen' authentieke gegevens, als enige gerechtigd is om tot eventuele correcties te besluiten en ze aan te brengen. Maar denkbaar zou zijn een regel te maken (en een systeem in te richten) langs de lijn 'bij voorkeur voorzien van een reden'.

7.3.3. Financiering

Daarbij komt dat de kosten, gepaard aan het in stand en up-to-date houden worden gemaakt en de plaats, waar baten kunnen worden gerealiseerd door gebruik van goed beschikbare en kwalitatief hoogwaardige gegevens, weleens ver uiteen zouden kunnen liggen. Het is mogelijk om met het gebruik van een, of de combinatie van meerdere, basisregistratie(s) tot belangwekkende financiële resultaten te komen. De gemeente ontvangt inkomsten voor het verstrekken van een paspoort, met gegevens uit de BRP. De gemeente kan via de Woz tot belastingheffing komen. Maar de Belastingdienst kan met de combinatie van BRP en Woz fraude opsporen, en zo alsnog tot belastingheffing komen. Vergelijkbare winst valt te halen bij combinatie van de BRI met de BRV en het Kadaster in het proces van (in elk geval) toekennen van toeslagen of uitkeringen. Naarmate er in het primaire proces van de afnemer méér inspanningen worden verricht, worden de opbrengsten beter. Niet altijd direct in geld, maar ook in termen van snelle en goede service bieden aan burgers en bedrijven, weten waarover je het hebt, niet voor de gek zijn te houden, betrouwbaar zijn (en ook zo ervaren worden) en dat alles tegen niet meer kosten dan nodig is.

Dat pleit voor een eenduidige manier van financieren, onafhankelijk van waar de kosten gemaakt worden en waar de baten worden gerealiseerd. Als de stelling juist is dat een goed functionerende elektronisch gefaciliteerde overheid met inzet van basisregistraties beter werk levert, zich niet voor de gek laat houden en dat alles tegen minder kosten, dan hebben we het per saldo over een winstsituatie voor Nederland. En die zojuist bedoelde stelling is onbestreden. Dat zo zijnde moet het mogelijk zijn om in elk geval de elektronische infrastructuur als zodanig uit de begroting te financieren. Wij zien althans geen redenen waarom de fysieke infrastructuur – wegen, spoorwegen, waterwegen – wel uit de algemene middelen kan worden gefinancierd, evenals de veiligheidsinfrastructuur: politie, OM en rechterlijke macht. Het zelfde geldt de fiscus. Ten opzichte van al deze sectoren is ICT een jonge loot aan de stam. Maar dat zou geen reden mogen zijn voor bestuursorganen om 'ouderwets' aan elkaar periodiek facturen te sturen, zeker niet als er geen verband is met incentives voor het gebruik.

Tegen een uniform financieringsmodel ten laste van de begroting kan worden ingebracht dat er (ook) sprake is van basisregistraties en voorzieningen die (tevens) een sectorspecifiek doel dienen. Denk aan het Kadaster en het Handelsregister. Dat is zeker het geval. Maar dat mag geen argument zijn om dan maar helemaal niets aan de problematiek te doen. Kostenposten die verband houden met specifieke functies kunnen – indien gewenst! – uitgesplitst worden; ze zouden geen reden mogen zijn om het denken te stoppen. De situatie kan veeleer beter omgekeerd benaderd worden: basisregistraties en het overheidsbreed gebruik er van zijn heel belangrijk, maar in feite maar een deel van de e-overheid dan wel de i-overheid. De informatieverwerkende en informatiegestuurde overheid als geheel kan baat hebben bij een eenduidige, geharmoniseerde wijze van financieren. En het zou het 'overheidsbrede verplichte gebruik' bepaald kunnen faciliteren.

7.3.4. Overheidsbreed verplicht gebruik

Paragraaf 5.3 samenvattend stellen we vast dat authentieke gegevens uit basisregistraties niet altijd in de letterlijke zin overheidsbreed worden gebruikt. Dat heeft vaak de (goede) reden dat bestuursorganen voor de uitoefening van hun publieke taken slechts behoefte hebben aan gegevens uit maar een of hooguit enkele registraties. Het heeft mogelijk vaker de minder goede reden dat gebruik van basisregistraties voor veel bestuursorganen minder opportuun lijkt, 'ver van mijn bed', wat kost het en wat levert het op? En het kan ook de reden hebben dat voor het verkrijgen van de meest breed te gebruiken soort gegevens – betrekkelijk kale persoonsgegevens – er een feitelijke en juridische drempel ligt die voor alle persoonsgegevens, zonder onderscheid tussen de meest basale of meer gevoelige, moet worden genomen.

Daar staat tegenover dat de uit 2001 daterende visie richting 'zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers' ten dele weer wel invulling heeft gekregen. Dat betreft het beschikbaar maken van authentieke gegevens uit met name de BRP aan organisaties die een publiek belang dienen, maar niet tot de overheid behoren (laat staan een bestuursorgaan zijn). Denk daarbij aan organisaties in de zorg, de sociale zekerheid, pensioenen en het onderwijs. Doorgaans gaat het om persoonsgegevens en betreft het organisaties, die dergelijke gegevens ook grootschalig verwerken. Voorts zijn er vaak verbanden met taken van andere (bestuurs-)organen. Denk bij het onderwijs naast de scholen aan de leerplichtambtenaar, de bekostiging van onderwijsinstellingen, studiefinanciering, en dergelijke. Maar ook voor hen geldt de tamelijk zware procedure van autorisatie, al bestaan er voor een aantal sectoren wel modelautorisaties.

7.4. Ander juridisch ongemak: rechtspraak

In hoofdstuk 6 hebben we aan de hand van rechterlijke uitspraken enige casuïstiek weergegeven waaruit blijkt dat het stelsel nog niet altijd en overal zo functioneert als wel de bedoeling is geweest. Zonder dat hier allemaal te herhalen houdt het soms verband met de

vraag, hoe registratiehouders hun processen inrichten en, in het geval van de RDW, eventuele veiligheidsmaatregelen treffen om 'vreemde' registraties te markeren. In andere gevallen gaat het om de vraag, of wetsteksten voldoende duidelijk en eenduidig zijn dan wel of instanties en rechterlijke functionarissen daar een eigen 'draai' aan geven. We hebben daar niet meer dan een oppervlakkig onderzoek naar gedaan aan de hand van (vooral) op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken¹³⁷. Wat daaruit bleek is dat het wellicht 'maar' om incidenten gaat, maar dan wel om incidenten waar burgers en bedrijven buitengewoon veel last kunnen hebben. En dat was van de inzet van basisregistraties niet de bedoeling.

7.5. Ander meer praktisch ongemak: verantwoordelijkheden

We zeiden het eerder: basisregistraties vormen geen sexy onderwerp. Basisregistraties zijn, ook binnen het domein van de bredere e-overheid, een relatief onbekend fenomeen. Een beetje technocratisch, een beetje boekhouderig, erg specialistisch. Dat maakt dat er buiten de kring van intimi – bouwers, houders, geïnteresseerde gebruikers – heel weinig aandacht voor is. Een concentratie van het discours over basisregistraties tussen informatiekundigen en technici is al snel heel specialistisch en maakt deelname er aan voor andere disciplines niet aantrekkelijk. Dat leidt tot een gebrek aan aandacht bij juristen, bestuurskundigen en bestuurders. Dat bevordert de gedachteontwikkeling en de brede blik er op niet. Dat leidt op zijn minst weer tot risico's voor de houdbaarheid en input van nieuwe, frisse inzichten en daarmee tot door bredere inzichten gevoede mogelijkheden om kwaliteit te verbeteren.

De verantwoordelijkheid voor elk van de basisregistraties is eertijds bewust in handen gelaten van de individuele verantwoordelijke bewindslieden. Dat lag eertijds al helemaal voor de hand omdat de eerste basisregistraties – Handelsregister, GBA en Kadaster – reeds om andere redenen bestonden, een historie hadden en een politiek 'thuis' kenden. Die eerder bestaande taken bleven bij de opwaardering tot basisregistratie ook gewoon gehandhaafd. Ze zouden een stelsel kunnen gaan vormen als elk er van aan de twaalf eisen zou gaan voldoen. Denk in dit verband in het bijzonder aan eis 11: de positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven. Daar waren die twaalf eisen immers voor bedoeld? Bovendien stond het instituut 'coördinerend bewindsman' aan het begin van deze eeuw om allerlei redenen onder druk¹³⁸ en dat in een tijd dat de overheid (ook al) moest krimpen. Daarnaast stond een groot deel van de discussie – in navolging van het overheersende spraakgebruik onder informatiekundigen – in het teken van 'afspraken maken' tussen houders en afnemers.

De overheersende gedachte in deze discussie is treffend verwoord door een van de meer gezaghebbende leidinggevenden in die periode: "ik ben er wel van, maar ik ga er niet over".

¹³⁷ Dat zijn uitspraken waarvan de rechterlijke macht zelf selecteert of ze voldoende (interne) nieuwsaarde hebben om gepubliceerd te worden: hebben de collega's er mogelijk wat aan?

¹³⁸ Vergelijk de discussie en verschillende opvattingen daarover en verwachtingen daarvan in een heel andere setting, te weten die van de emancipatie: Kamerstukken 27 061, nr. 21: te weinig renderend, te weinig bevoegdheden, te veel ambtelijk gedoe, verslappende aandacht of ontwijkend gedrag binnen de vakdepartementen, etc.

Anders gezegd: BZK coördineert wel, maar dwingt in uiterste instantie niet af. Sterker, er waren zelfs geen standaarden waaraan in termen van 'comply or explain' de verschillende betrokken bewindslieden zich behoorden te conformeren. Complicerend was ook dat wetgeving en technische ontwikkeling niet alleen verschillende disciplines zijn en zich volgens geheel verschillende procedures ontwikkelen, maar zich doorgaans ook (min of meer gelijktijdig) op verschillende plaatsten afspeelden. Terwijl we toch sinds in 1995 Han van den Broek zijn onderzoeksprogramma naar wetgeving en informatievoorziening¹³⁹ afrondde weten dat wetgeving ten behoeve van informatievoorziening alleen maar kan slagen als de processen in onderlinge verbondenheid en wisselwerking gaande worden gehouden.

Wij benadrukken dit alles omdat tijdens de bouw van het stelsel de architectuur er van nogal drastisch is gewijzigd. Het eerste programma SBG schetste een stelsel van zes basisregistraties in een uitgetekende en beredeneerde samenhang. Het zijn er dertien geworden: vijf van de zes aanvankelijk gedachte en een groter aantal andere. De twaalf eisen zijn de twaalf eisen gebleven en het is een redelijk wonder dat ze vrijwel steeds in de wetgeving konden worden opgenomen. Wat de vraag scherper maakt of ze niet op veel meer registraties van overheden toepasbaar zouden zijn, of ze niet veeleer tamelijk universele gelding zouden kunnen hebben voor overheidsregistraties. Ook de actuele stelselplaat¹⁴⁰ is daardoor bepaald een andere dan de aanvankelijk getekende. Beide zijn overigens in hun eigen context juist. Maar ook hier dient zich de vraag aan of niet binnen een veel groter aantal registraties de verbanden op een vergelijkbare manier zouden kunnen worden getekend¹⁴¹.

Bij dit alles is voorts steeds gedacht aan de verantwoordelijkheid voor basisregistraties als zodanig, alsof ze een en ondeelbaar zijn. Dat is niet het geval. Basisregistraties zijn opgebouwd uit modules. Er zijn gegevens, gegevensmodellen (al dan niet gerelateerd aan internationale afspraken), maar ook technieken en standaarden, voorschriften, procedures en financieringsvormen. Sommige van die modules zijn ongetwijfeld in meer of mindere mate sectorspecifiek, maar andere zeker niet of in elk geval niet noodzakelijk. Ter vergelijking: elke gemeente heeft een burgemeester, wethouders en een gemeenteraad. Maar aantallen wethouders en raadsleden kunnen per gemeente verschillen; soms is dat bij wege van eigen keuze, zoals doorgaans bij wethouders, soms is het wettelijk genormeerd, zoals bij raadsleden. Een heel ander voorbeeld: voor de weergave van objecten in (de zgn. verbeelding bij) bestemmingsplannen etc. bestaan sinds een aantal jaren zeer gedetailleerde voorschriften¹⁴². Maar het toekennen van bestemmingen is een (in beginsel) autonome ge-

¹³⁹ J.G.A. van den Broek, Wetgeving en informatievoorziening, Eindpublicatie van een onderzoeksprogramma (red.) en De overheid zegt wat zij doet en doet wat zij zegt, Binnenlandse Zaken 1995.

¹⁴⁰ Zie <http://e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelselthemas/verbindingen/verbindingen-tussen-basisregistraties>.

¹⁴¹ Een school – denk aan de basisregistraties binnen OCW – zit immers in een gebouw dat een adres kent. Ze is (doorgaans) een vestiging van een rechtspersoon en ze wordt bevolkt door personen die in de GBA zijn ingeschreven. Het kan zo maar zijn dat de docenten binnen enige tijd allen opgenomen moeten zijn in het Lerarenregister.

¹⁴² Actueel: Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012; Stcrt. 2012, 14821.

meentelijke bevoegdheid. Verkeersborden zijn landelijk uniform ingevolge een wettelijke standaard maar gemeentebesturen wijzen voorrangskruisingen en 30 km-zones aan. Anders gezegd: het bestaan van bepaalde standaarden hoeft maatwerk in de toepassing geenszins in de weg te staan. De vraag naar noodzakelijke of mogelijke differentiatie in termen van 'uniform wat kan, gedifferentieerd wat moet', is feitelijk niet onderzocht. Nut en noodzaak daarvan lijken eertijds onvoldoende onderkend.

8. Oplossingsrichtingen

8.1. Inleidende opmerkingen

De initiële vraag in deze opdracht was, of de twaalf eisen in alle wetten voor basisregistraties zijn geïmplementeerd en of dat op een uniforme wijze was gebeurd. Vervolgens is aan de orde tot welke problemen dat heeft geleid en of daar maatschappelijke kosten mee samenhangen. Als dat het geval is (of lijkt te zijn) dan zou in enige vorm stelselbrede wetgeving op zijn plaats kunnen zijn. Het antwoord op deze vragen is inmiddels bekend:

- a. Nee, de twaalf eisen zijn niet alle in elk van de wetten voor basisregistraties geïmplementeerd. Maar op zichzelf heeft dat niet tot grote problemen geleid.
- b. Nee, de twaalf eisen zijn zeker niet op een uniforme wijze geïmplementeerd. Dat dit had moeten gebeuren is in en rond 2003 ook niet kenbaar gemaakt. Wijsheid komt soms met de jaren. Maar die diversificatie heeft wel tot – achteraf bezien: vermijdbare – ongemakken en dus (overigens nog te kwantificeren) maatschappelijke kosten geleid.
- c. Wetgeving lijkt op zijn plaats. Niet om die twaalf eisen als zodanig opnieuw wettelijk te verankeren, maar wel om de wijze van implementatie te harmoniseren.
- d. In het bijzonder het overheidsbrede verplichte gebruik – of beter: het ontbreken daarvan – hebben we geïdentificeerd als een afzonderlijk aandachtspunt. We zullen dat relateren aan het ook te bespreken gebruik door private organisaties. Is het voorts relevant als er onderscheid wordt gemaakt naar (semi-)publieke taken en 'echte' privaatrechtelijke taken?
- e. En passant hebben we hier en daar wat ander maatschappelijk ongemak weergegeven, zoals de wijze van werken binnen bronhouders en de gevolgen van rechterlijke uitspraken. Omdat dat andere ongemak deels samenhangt met de implementatie van de twaalf eisen én het type oplossingen mogelijk ook, hebben we deze in het navolgende 'meegenomen'. Het betreft ons inziens meer dan 'bijvangst'.

Wij beginnen met antwoord op de vraag naar wetgeving. We volgen daarbij goeddeels de indeling van hoofdstuk 7, zodat de redengeving voor onze aanbevelingen direct is te traceren. Afhankelijk van het onderwerp gaan we daarbij meer of minder in op de vorm dan wel op de inhoud. We gaan wat uitgebreider op het wetgevingsvraagstuk in, nu dat mede aanleiding was voor deze opdracht. Dat hadden we willen doen voorafgaand aan de inhoudelijk te duiden onderwerpen. Dat hebben we niet gedaan, omdat we eerst de primaire onderzoeksvragen wilden beantwoorden. Maar het is goed als de lezer zich realiseert dat er een tweezijdig verband is tussen verschillende paragrafen en subparagrafen in dit hoofdstuk.

8.2. Geen volledige implementatie van de twaalf eisen

We hadden vastgesteld dat het feit dat niet elk van de twaalf eisen als zodanig in elk van de wetten voor basisregistraties was geïmplementeerd. Maar ook dat dit niet tot problemen had geleid. Nieuwe wetgeving, waarin (centrale of sectorspecifieke) herimplementatie van de twaalf eisen als zodanig is opgenomen achten we dan ook niet zinvol.

8.3. Geen uniforme implementatie van de twaalf eisen

Anders is dat waar het betreft de vaststelling dat de twaalf eisen heel verschillend zijn geïmplementeerd. Waar dat maatschappelijk 'pijn doet' kan hercodificatie op zijn plaats zijn, maar is er altijd de noodzaak te onderzoeken of dat de meest efficiënte wijze van reparatie gaat zijn. Vaak is een mix van maatregelen aangewezen, kan het zijn op een manier waarop ze elkaar versterken. We gaan daarom hierna ook in op enkele andere mogelijk te ondernemen acties. Er doorheen speelt steeds de vraag of eventuele wetgeving een breder bereik kan of zou behoren te hebben dan alleen met betrekking tot de basisregistraties. Dat komt in paragraaf 8.4.1 dan ook aan de orde.

8.3.1. Standaarden, voorzieningen en procedures

Met betrekking tot standaarden, voorzieningen en procedures kunnen we kort zijn. We hebben eerder gememoreerd dat de gezamenlijke grote uitvoerders¹⁴³ in 2001 al hadden aangegeven uniforme procedures als een van de voorwaarden te zien voor een goed functionerend stelsel. De actualiteit van dat standpunt hebben we niet geverifieerd, maar het klinkt nog steeds zeer voor de hand liggend¹⁴⁴. Een van onze gesprekspartners heeft gesuggereerd dat het wellicht niet noodzakelijk is om alle voorzieningen te harmoniseren, maar via koppelvlakken alles in eenzelfde beweging toegankelijk te maken. Wij laten die techniek voor wat die is maar stellen vast dat het stelsel alleen optimaal dienstig kan zijn aan een beter functionerende overheid als het uitnodigt tot gebruik, in plaats van belemmeringen opwerpt. Dat is dat gebruikersperspectief, waar we het in paragraaf 7.3.1 over hadden.

Als die techniek 'goed werkt' worden verschillen in formeel vastgestelde procedures wellicht voor afnemers minder belastend. Die afnemers worden immers gefaciliteerd zonder de achterliggende processen te zien. Dan blijven alleen nog vragen over als 'waarom zet de ene houder een gegeven waarop is teruggemeld vrijwel direct 'in onderzoek' en doet de ander, vanwege interne procedures, daar een aantal dagen over? Maar dat lijkt het gebruik niet te hoeven deren. Mogelijk is het wijs om dergelijke verschillen in achterliggende procedures nog eens in kaart te brengen en waar mogelijk te harmoniseren; we hebben geen signalen gekregen dat dit een acuut probleem betreft maar in hoeverre afnemers zich aan de terugmeldplicht houden weten we evenmin.

8.3.2. Financiering

In paragraaf 7 hebben we feitelijk al uiteengezet wat we als te realiseren model zien: begrotingsgefinancierde kosten voor het generieke deel van de e-overheid. Dat betreft dan initiële investeringen, beheer en onderhoud van basisregistraties en generieke voorzieningen en – voor de goede orde – dat overstijgt vanzelfsprekend het domein van de basisregistraties sec, het is een vraagstuk dat gelijkelijk geldt voor de hele e-overheid¹⁴⁵. Dat zelfde geldt,

¹⁴³ Inmiddels: de Manifestgroep.

¹⁴⁴ Veel van de vragen richting het cluster Stout gaan over dergelijke verschillen.

¹⁴⁵ Behalve wellicht de in par. 8.3.5 te duiden sectorspecifieke registraties.

dunkt ons, voor het onderscheid tussen gemeenschappelijke en beleidsgebonden kosten en baten. Maar die barrière zou te slechten moeten zijn als aangetoond wordt dat het voor de overheid als geheel – en dus voor Nederland – winst zou betekenen.

Bij begrotingsfinanciering gaat het nog niet eens zozeer om harmoniseren of niet; het zal veeleer gaan over de vraag waar baten en waar lasten zich manifesteren. Maar dat is een vraag die in beginsel eenmalig voorligt om uitnamen en toekenningen te kunnen berekenen. Als het systeem 'draait' kan er natuurlijk plaats zijn voor periodieke herijking. Maar als een bestuursorgaan intussen incentives weet te realiseren? We bepleiten om incentives te bedenken die er toe leiden dat zo'n bestuursorgaan daar ook zelf blijvend baat bij heeft.

8.3.3. Overigens te regelen: eenvoudige NAW-gegevens, overheidsbreed?

Eerder in dit advies signaleerden we dat het overheidsbrede gebruik van gegevens uit basisregistraties tenminste ook werd belemmerd doordat er een relatief stevige procedure moet worden doorlopen, wil een bestuursorgaan zelfs maar van de meest basale NAW-gegevens gebruik kunnen maken. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat dergelijke gegevens back office binnen de overheid zonder verdere restricties gedeeld en gebruikt zouden mogen worden, behoudens te formuleren uitzonderingen. Daar moet de wet dan een grondslag voor bieden, maar het zou moeten kunnen. Wij zouden – ook gelet op de al vele openbare registers, registraties en bekendmakingen, de veelheid aan plaatsen waarop burgers hun gegevens plegen achter te laten – de vraag wanneer van een inbreuk op het grondrecht van privacy sprake is, in dit opzicht in een ander licht willen zien dan enige decennia geleden. Niet in termen van openbaarheid, maar nadrukkelijk alleen back office, in de geest van de doelstellingen die nu ook al in de wetten voor basisregistraties zijn opgenomen: ter bevordering van het goed uitoefenen van publieke taken. Wetgeving biedt de mogelijkheid om de verschillende belangen naar behoren tegen elkaar af te wegen en, waar nodig, grenzen te stellen en uitzonderingen te formuleren. Daarbij kan ook het gebruik – al dan niet geconditioneerd – van deze gegevens binnen private organisaties die publieke taken uitvoeren aan de orde komen.

8.3.4. Wat lijkt daarbij basaal noodzakelijk?

Een tweede punt dat ons inziens wettelijke grondslag behoeft is de bevoegdheid om binnen de overheid al deze gegevens, voor een fors deel met elkaar in verband, te verwerken. Het is nu zo dat grote en goeddeels vertrouwelijke datasets (waaronder inloggegevens) van burgers en bedrijven binnen eenzelfde overheidsorganisatie worden verwerkt. Het is voorts zo dat bestanden met elkaar worden vergeleken om fraude te ontdekken, weliswaar met toestemming van het Cbp maar zonder (opnieuw) een betere wettelijke grondslag dan de algemene formulering 'voor een beter kunnen uitoefenen van de publieke taak'. Dat is een uitgesproken magere basis, zeker in de verwachting dat de Europese regelgeving in dit opzicht binnen afzienbare termijn strakker zal gaan worden. En het is al heel weinig specifiek in termen van grenzen aan de vraag: wat mag er dan precies? door wie? onder welke omstandigheden en met welke beveiliging?

8.3.5. *Mogelijk nuttig: voor welke registraties gelden sommige eisen ook?*

De twaalf basisregistraties vormen geen eiland binnen de zee van de elektronische overheid, hebben we eerder benadrukt. Naast meer algemene voorzieningen is er binnen die e-overheid sprake van meer registraties (en 'more to come') die voldoen aan ten minste een deel van de twaalf eisen, even los van de vraag op welke wijze dat 'voldoen' gestalte heeft gekregen. We noemden het monumentenregister en registers in de beroepsuitoefening binnen zorg en onderwijs. Ze worden in elk geval verplicht gebruikt in die zin, dat bepaalde handelingen niet mogen (of juist moeten) als gevolg van het opgenomen zijn van een object of een persoon in een van deze registraties.

Het lijkt ons zinvol om deze registraties vanaf het begin van een eventuele wetgevingsoperatie daarin te betrekken. Dan immers kan de problematiek direct over de volle breedte worden meegenomen en ontstaat een kader – zo men wil: standaarden – voor eventueel komende. Dat betekent dan ook dat later waarschijnlijk geen verdere aanpassingen meer nodig zullen zijn of althans dat de kans daarop verkleind is.

8.4. *Wetgeving vanwege dat gebrek aan uniformiteit*

Wetgeving is geen panacee voor alles maar soms is het onontkoombaar. In een aantal gevallen is het op zijn minst gewenst, om het gegroeide vast te leggen (of te begrenzen) of juist om nieuwe ontwikkelingen tot stand te brengen. Bij wetgeving voor de e-overheid gaat het naar verwachting om beide. We duiden in het navolgende de meest in het oog springende onderwerpen. Daarbij benadrukken we al op voorhand dat wat we aansnijden onontkoombaar ook raakt aan aspecten van overheidsorganisatie en bevoegdheidentoedeling. Dat vraagstuk is niet nieuw. Al in 2003 heeft de Werkgroep wetgeving SBG, in zijn advies inzake het rapport 'Met recht gestroomlijnd'¹⁴⁶ en in navolging van dat rapport de afweging zichtbaar gemaakt of centrale wetgeving – een alomvattende wet – niet de voorkeur zou verdienen boven sectorale wetgeving. Omwille van – zeer samengevat – vooral de uitvoerbaarheid en het niet willen doorkruisen van al in gang gezette processen is die optie, althans voor dat moment, losgelaten.

8.4.1. *De inhoud*

Wij hadden al aangegeven dat we niet zo veel winst zagen in het opnieuw, maar nu centraal, vastleggen van de twaalf eisen. Wel in het mogelijk herformuleren van enkele van die twaalf eisen, in algemene of steeds in sectorale wetgeving. Voorts zien we de noodzaak in van het vastleggen van (de hoofdlijnen voor) de infrastructuur van de e-overheid. Dat betekent het reguleren van de regie: het beschrijven en een plaats geven van de autoriteit en diens organisatie. Evenzeer geldt dat voor (het leggen van een basis voor) de financiering en de procedures. De tenminste te belichten onderwerpen hebben we besproken in par. 8.3. Met 'belichten' bedoelen we: komt er nieuwe wetgeving, waar en in welke zin?

¹⁴⁶ Werkgroep Wetgeving SBG, advies inzake het rapport 'Met recht gestroomlijnd', derde en vierde (ongenummerde) pagina.

Maar de genoemde vraagstukken zijn vraagstukken die de hele e-overheid regarder en de materie van de basisregistraties overstijgen¹⁴⁷. Basisregistraties vormen essentiële bouwstenen voor het huis van de e-overheid, maar in essentie gaat het om het hele bouwwerk. Dat bouwwerk omvat allereerst vragen als wat de overheid kan of moet doen dan wel niet moet doen met de toenemende digitalisering. Een deel van deze vragen zijn ook geformuleerd bij het opstellen van het programma SBG-I. Dat thema is nadien niet verder uitgewerkt; althans als we nu de basisregistraties beschouwen dan moeten we concluderen dat de basisregistraties wel binnen dit bouwwerk passen maar niet zelf gezamenlijk dat bouwwerk vormen. Digitalisering van de overheid omvat bepaald meer dan de basisregistraties en deze tonen onderling bovendien een zeker gebrek aan afstemming. In deze beeldspraak verder: hier en daar ontbreekt het cement. Om deze redenen zouden oplossingsrichtingen voor problemen rond basisregistraties binnen die grotere context gezocht moeten worden; want: binnen die grotere context toepasbaar zijn. Ook Rob Kuipers heeft deze stelling betrokken in zijn recente advies¹⁴⁸ over het vlottrekken van de ontwikkeling van de e-overheid.

Tegen die achtergrond zouden als eerste ook een aantal algemene beleidsonderwerpen¹⁴⁹ moeten worden aangepakt, zoals:

- ✓ hoe gaat de overheid alle overheidsinformatie digitaliseren?
- ✓ hoe gaat de overheid al deze informatie gebruiken?
- ✓ hoe kan de toenemende digitalisering gevalideerd worden?
- ✓ hoe kan (daardoor) de dienstverlening van de overheid verbeteren?
- ✓ zijn er mogelijkheden om betere fraudebestrijding te organiseren?
- ✓ wat zijn de gevaren vanuit het oogpunt van beveiliging van de informatie (in heel verschillende vormen: calamiteiten, criminaliteit, overheidsspionage, rechtsbescherming van de burger bij fouten van de overheid)?
- ✓ hoe zit het eigenlijk met privacy van de burger (en het probleem van big brother)? wat is er nodig om het vertrouwen daarin op peil te houden?

Dit zijn voor een goed deel geen nieuwe onderwerpen, maar vraagstukken die al eerder door anderen¹⁵⁰ zijn geagendeerd. Het wil ons voorkomen dat een deel er van in de discussies over basisregistraties wat zijn weggezakt.

¹⁴⁷ In dezelfde zin, voorzichtig geformuleerd: H.G.A. de Vries, Basisregistraties in de knel? p. 126.

¹⁴⁸ Kuipers, Rob, Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur.

¹⁴⁹ Daarnaast zijn er natuurlijk ook de nodige wetgevingstechnische afwegingen te maken, zoals veranderen zo min mogelijk tegelijk, aanvullen is vaak beter dan veranderen, als er een keuze is: welke verandering heeft het meeste effect? is de voorgestane verandering uitvoerbaar en eventueel sanctioneerbaar? past de verandering in het geheel van (aanpalende) wetgeving? M.a.w. geeft de vergadering geen effecten elders die mogelijk ongewenst zijn? past de verandering bij internationale standaarden voortvloeiend uit gewoonte (eventuele 'best practices'), verdragen, richtlijnen, etc.?

¹⁵⁰ Zoals uitvoerig in het rapport iOverheid door de WRR, maar ook al door mw. G. Overkleeft-Verburg in haar advies De bestuursrechtelijke aspecten van het programma Stroomlijning basisgegevens, uitgebracht in 2001 aan het Programma SBG-I en door Victor de Pous in Het recht op stroomlijning basisgegevens (2002). In voorzichtige bewoordingen haakt Henrike de Vries daar ook bij aan.

8.4.2. Algemene wetgevingsvraagstukken

Bij de voorbereiding van wetgeving (en zeker bij departementsoverstijgende) dienen zich meer keuzes aan dan inhoudelijke. Die zullen ook in dit verband niet vermeden kunnen worden. Wij noemen in dit verband:

- ✓ gaat het om een geheel nieuwe, zelfstandige wet of om wijziging van andere wetten?
- ✓ wordt het een raamwet of een wet die zelf ook inhoudelijke bepalingen bevat, of geven de verschillende te regelen onderwerpen reden om te kiezen voor een mengvorm?
- ✓ als het een raamwet wordt, krijgen dan de vakministers bevoegdheid om regels te stellen voor hun eigen sector of kan dat alleen in gezamenlijkheid met – of zelfs uitsluitend door – de coördinerend bewindspersoon?
- ✓ wordt het, als het een raamwet wordt, er een die nader moet worden ingevuld¹⁵¹ of een die algemene regels stelt, waarbij alleen bij andere wet kan worden afgeweken¹⁵²?

Dergelijke keuzes omvatten (en impliceren) zeker meer dan wetstechniek. Ze bepalen ook hoe makkelijk nu gecoördineerd kan worden georganiseerd en wetgegeven met als tegenhanger het wel of niet eenvoudig de eenmaal gemaakte keuzes handhaven. Kort gezegd: een soepel proces in de aanvang betekent doorgaans meer moeite met het op termijn in de kruiwagen houden van de kikkers. Nog anders: de vraag of de wet ook kan werken moet wel tevoren zo goed mogelijk worden beantwoord. Streef daarbij – zo leert de ervaring – niet op voorhand naar volledige uniformiteit, dat gaat leiden tot oeverloze discussies over relatieve details; stel de standaard vast en sta beredeneerd – maar procedureel niet te makkelijk – uitzonderingen toe.

8.5. Verantwoordelijkheden: wie gaat waar over?

Wetgeving waarin bevoegdheden worden gecentraliseerd leidt ten opzichte van de huidige situatie onontkoombaar tot het verplaatsen van bevoegdheden. Als we niet meer willen dat in de ene sector de minister standaarden vaststelt en in een aanpalende sector dat is opgedragen aan een zbo, dan zullen die bevoegdheden in één hand bijeengebracht moeten worden. Dat zal pijn gaan doen, maar is wel onontkoombaar.

Op dit moment is niet onverdeeld duidelijk wie de regie voert over de ontwikkeling van de digitale overheid, waaronder begrepen de basisregistraties. Dat is een gemis. De minister van BZK heeft zich gedurende het voorbije decennium vooral gepresenteerd als coördinator, niet als aanvoerder. Hij mist daarom doorzettingsmacht. Ook binnen andere ministeries is er ruimte voor en sprake van beleidsontwikkeling in de digitale dienstverlening; denk aan het ministerie van EZ richting vooral het bedrijfsleven en dat van IenM binnen het omgevingsrecht. Evenmin is er een ambtelijke eenheid die met vrijwel uitsluiting van anderen is belast met de ontwikkeling van de digitale overheid. Binnen alleen al BZK zijn er drie ambte-

¹⁵¹ Zoals doorgaans in het omgevingsrecht.

¹⁵² Zoals bv. de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

lijke eenheden – twee agentschappen en een beleidsdirectie – belast met deeltaken binnen dit werkveld. Dat maakt het vrijwel onmogelijk om een stevige positie te verwerven.

Wij bepleiten met het voorgaande niet per definitie een sterkere rol voor de minister van BZK. Wat wij wel bepleiten is een gezaghebbende positie, ergens binnen de rijksoverheid, om ontwikkelingen als deze met gezag te kunnen aansturen. Dat kan een bewindspersoon zijn, maar dan als coördinerend bewindspersoon voor de i-overheid met meer dan bemiddelende bevoegdheden. Het kan evenzeer een bijzondere functionaris betreffen die, onder verantwoordelijkheid van een vakminister of van de minister-president, de beleidsontwikkeling in onderling verband aanstuurt. Deze moet wel een relatie hebben met een departement – anders wordt het voorbereiden van ministerraadsbesluiten of parlementaire acties wel erg ingewikkeld – maar zou overigens zeer wel een departementsoverstijgende positie kunnen innemen. Vervolgens heeft hij natuurlijk een eigen ambtelijke organisatie nodig met voldoende slagkracht.

Van belang is de initiële taakafbakening. Er is de digitale infrastructuur, er zijn de generieke standaarden en de procedures. Maar er moet evenzeer ruimte blijven voor lokale en sectorale invulling van lokale en sectorale belangen, zoals we eerder aangaven voor basisregistraties die ook een andere taak vervullen. De kans van slagen van centrale regie stijgt als er naast een goede regie op het gemeenschappelijk deel, heldere en onomstreden grenzen worden vastgesteld tussen dat gemeenschappelijk deel en sectorspecifieke delen. Daarbij moet worden gerealiseerd dat het eerste daadwerkelijk alles omvat wat voor de centrale regie nodig is en het tweede voldoende ruimte biedt om de sectorspecifieke gewenste invulling te realiseren. Regie moet niet het uiterlijk krijgen van overname. Lukt dat niet of onvoldoende, dan gaan de discussies niet meer over de goede dingen. Juist vanwege de te verwachten complexiteit van de daarmee gepaard gaande discussies heeft die eigen ambtelijke organisatie voldoende slagkracht nodig.

8.6. Rechtspraak: wetgeving of andere acties?

Van wat andere orde (maar in zijn oplossingsrichting mogelijk wel verwant) is het volgende. In hoofdstuk 7 hebben we gewezen op enkele rechterlijke uitspraken die voor justitiabelen ongemakkelijk uitpakten en niet in lijn leken met de bedoelingen van de wetgever. Daar is op voorhand niet direct veel aan te doen: de rechterlijke macht is autonoom en heeft tot taak wetten, die voor algemene gevallen zijn geschreven, toe te passen in concrete situaties. Pakt dat anders uit dan de wetgever had gedacht, kan er noodzaak zijn tot aanpassing van de regelgeving. Maar als het een incident zou betreffen, dan is wellicht een andere actie meer op zijn plaats. We verwijzen voor mogelijke meer algemene acties naar paragraaf 8.7.

Het is voor stevige uitspraken daarover nu echter nog te vroeg. We hebben een quick scan gedaan op het trefwoord 'basisregistraties' in het openbare deel van de uitsprakenverzameling van de rechtspraak. Alvorens verdere stappen te ondernemen lijkt er plaats voor een breder jurisprudentieonderzoek binnen de volledige bestanden van de rechterlijke

informatiedienst. Dat zou moeten kunnen: alle rechterlijke uitspraken worden tegenwoordig centraal in digitale vorm bewaard. We bevelen dergelijk vervolgonderzoek nadrukkelijk aan: bij de rechter komt het ongemak van burger en bedrijf het sterkst in beeld.

8.7. Overwegingen ten overvloede

8.7.1. De opmaat voor wat meer

We zien aanleiding om de positie van basisregistraties binnen de e-overheid te verbeteren, de kennis er over te versterken, om de toepassing er van meer aan te laten sluiten bij de oorspronkelijke bedoelingen. Onbekend maakt onbemind en het is natuurlijk maar de vraag of het omgekeerde ook geldt. Maar er is zeker aanleiding om structureel iets te doen aan de bekendheid met, de inhoud en het bereik van basisregistraties en de bedoelingen bij het gebruik er van. Op nogal wat fronten waar we aandacht zouden verwachten, lijkt die te ontbreken. Er is ook geen – voor bestuurders, maar daar deden we het toch allemaal voor! – wervend verhaal.

Vanuit de blik door die bril doen we, bij wege van overwegingen ten overvloede, twee additionele, ongevraagde maar welgemeende aanbevelingen.

8.7.2. Ontlok het debat in de bestuurderspraktijk

De doelstellingen van SBG-I, waaruit de twaalf eisen voortkomen, waren bestuurlijk van aard. Het programma faciliteerde een moderne, vraaggestuurde overheid die niet naar de bekende weg vraagt, die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven, die je niet voor de gek kunt houden, die weet waarover ze het heeft, waarop mensen kunnen vertrouwen en die niet meer kost dan nodig is. Dat is bepaald meer dan het onderwerp 'dienstverlening', dat in meer recente beleidsstukken steeds sterker de boventoon lijkt te voeren. De ambitie was om een daadwerkelijk beter functionerende overheid dichterbij te brengen. Dat is een bestuurlijke materie. Basisregistraties zijn voor zo'n beter functionerende overheid een (noodzakelijk) hulpmiddel, maar vormen geen zelfstandig doel. Ze zijn alleen een doel voor hen, die de opdracht hebben dat middel te realiseren.

Wat we vervolgens echter zien is dat de discussie over basisregistraties en het gebruik er van zich afspeelt binnen een zeer beperkte kring van direct betrokkenen en dan ook nog vaak vooral aan de aanbodkant. Niet onlogisch: wie heeft er verstand van basisregistraties? degenen die er hele dagen mee bezig zijn, die ze gemaakt hebben, die ze onderhouden. Dat leidt er echter vervolgens toe dat de discussies al gauw slechts de techniek en bedrijfsvoeringsvraagstukken betreffen en grote lijnen – 'beter bestuur' – naar de achtergrond verdwijnen. Het is bijzonder moeilijk gebleken om het grote verhaal 'in de lucht te houden'. En voor zover bestuurskundigen en juristen zich in de discussie mengen gaat het al gauw om het (al dan niet vermeende) met elkaar in verband brengen of zelfs koppelen van allerhande verschillende bestanden, privacyvraagstukken, deelproblemen als het EPD en risico's identiteitsfraude. Als de WRR in het rapport *iOverheid* een overall-benadering biedt, die

niet alleen risico's schetst maar ook aanbevelingen doet, bloedt het debat daarover snel dood. Slechts kort daarna verschijnen wetsvoorstellen voor het sociale domein waarin van de aanbevelingen van de WRR maar weinig meer is terug te vinden. Een dank zij de inzet van ICT beter functionerende overheid lijkt tot een technocratisch onderwerp te zijn verworden. Dat is droef want het verdient een beter lot: de overheid is immers op veel fronten met grote digitaliseringsoperaties doende: als aangegeven in het sociale domein, in het omgevingsrecht, in de veiligheidssector. Dat vergt regie en bestuurlijke regie is een bestuurlijk onderwerp. Basisregistraties vervullen binnen die digitaliseringslag een wezenlijke rol, maar blijven een onderdeel van dat grotere geheel.

Om die veel steviger aandacht voor digitaliseringsoperaties en de regie daarop te realiseren is absoluut meer bestuurlijke aandacht nodig. Dat geldt zowel binnen als buiten de rijksoverheid. Om regie en wetgeving te realiseren in de sfeer waarin we die hebben geschetst is draagvlak onontbeerlijk. Dat kan niet worden gemaakt, het kan wel op verschillende manieren worden bevorderd. Denk naast het positioneren van het onderwerp binnen de overheid (als geheel zowel als de rijksoverheid) aan het ontlokken van acties binnen de wetenschap, werven van ambassadeurs, en dergelijke.

8.7.3. De praktische lijn: bevorderen van kennis

Het, zoals in de vorige paragraaf bedoelde, anderen op gang proberen te helpen is een nuttige lijn, maar je blijft afhankelijk van de belangstelling en de reactie van die anderen. Er zijn echter ook acties die vanuit een eigen programma ter bevordering van de aandacht voor de e-overheid veel directer kunnen worden geëntameerd. Zonder de pretentie volledig te zijn suggereren we:

- ✓ basale scholing over gebruik en toepassing: aandacht in het colloquium van opleidingen bestuurskunde, bestuursrecht, master, hbo en mbo administratief/juridische richting;
- ✓ basale scholing over ontwikkeling, bouw en beheer en de positie binnen de e-overheid: aandacht in het colloquium van opleidingen ICT op alle niveaus van mbo tot master;
- ✓ gespecialiseerde aandacht binnen de Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen;
- ✓ gespecialiseerde aandacht binnen de opleiding tot (en de nascholing van) leden van de rechterlijke macht;
- ✓ gespecialiseerde aandacht binnen specifieke sectoren waar (beter, meer) profijt van basisregistraties gerealiseerd kan worden;
- ✓ nascholing van rechters en andere professionals;
- ✓ (voorzichtige!) contacten met de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak RvS over hoe om te gaan met de beoordeling van de bedoelingen van basisregistraties en de daarin beschreven procedures;
- ✓ uitnodigen (verleiden) van wetenschap en praktijktijdschriften om aandacht aan de materie te schenken.

8.8. Alles overziende

In dit advies menen we u een volledig en evenwichtig beeld te hebben gegeven van de implementatie van de twaalf eisen in de wetten voor basisregistraties. We hebben een veelheid aan overwegingen en nuanceringen proberen aan te dragen. Regelgeving is zelden digitaal, maar biedt doorgaans verschillende oplossingen voor gerezen vraagstukken. Als wij toch in enkele highlights ons advies zouden willen samenvatten, dan gaat dat er ongeveer als volgt uitzien:

1. het biedt juridisch of in de uitvoeringspraktijk geen meerwaarde om de twaalf eisen als zodanig te hercodificeren;
2. er is juridisch maar vooral in de feitelijke uitvoering bepaald wel meerwaarde te realiseren door de (wijze van) implementatie van de twaalf eisen te hercodificeren; herschikking van bevoegdheden lijkt daarbij onontkoombaar;
3. het is om verschillende redenen zinvol om daarbij ook onderwerpen buiten de scope van de basisregistraties te betrekken, zowel andere registraties als andere aspecten van de e-overheid als zodanig;
4. om een goede en brede toepassing van de basisregistraties te realiseren en de effectiviteit van de e-overheid te vergroten is meer nodig dan wetgeving en wel op verschillende fronten;
5. om dergelijke ambities tot een succes te maken is politieke concentratie van bevoegdheden nodig, ondersteund door een stevige en breed deskundige organisatie.

Bijlage 1: gebruikte afkortingen

AbRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
APK	Algemene Periodieke Keuring (i.c. van voertuigen)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BIG-register	register beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg
BLAU	Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DINO	Data en informatie van de Nederlandse ondergrond (registratie, gehouden door TNO, Alterra en het ministerie van IenM)
ECLI	European Case Law Identifier (Europese standaard voor het uniek nummeren van rechterlijke uitspraken)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EPD	Elektronisch patiëntendossier
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
KUB	Katholieke Universiteit Brabant
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer (nu vervangen door ECLI)
NAW-gegevens	naam-, adres- en woonplaatsgegevens
NHR	Basisregistratie Nieuw Handelsregister
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
Rb	Rechtbank
RDW	Dienst Wegverkeer
RNI	Registratie niet-ingezetenen
SBG	Stroomlijning basisgegevens
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wht	Wet op de huurtoeslag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Woz (soms: BR Woz)	Basisregistratie Waardering onroerende zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsf	Wet studiefinanciering
WVW (of: Wvw)	Wegenverkeerswet
WW	Werkloosheidswet
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

- Algemene regels betreffende het recht op, de toegankelijkheid van en het gebruik van overheidsinformatie (Algemene wet overheidsinformatie) (BZK, voorontwerp)
- Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Groningen/Deventer 1989
- Broek, J.G.A. van den (red.) Wetgeving en informatievoorziening, Eindpublicatie van een onderzoeksprogramma, Binnenlandse Zaken 1995
- Broek, J.G.A. van den, De overheid zegt wat zij doet en doet wat zij zegt, Binnenlandse Zaken 1995
- Geonovum, Praktijkrichtlijn Gebiedsgerichte Besluiten
- Gestel, R.A.J. van en A. Vleugel, Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie, Raad van State/Universiteit van Tilburg, 2013
- Heemskerk, Patty, Gebruikersinbreng (handreiking SBG-I nr. 4)
- Kuijpers, Rob, Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur, ABDTopconsult, 2014
- Linde, X van, K. de Snoo en M. de Vries, Wie van de drie, Programmaraad basisregistraties, 2011
- Linde, Xander van der, Financiering van de exploitatie (handreiking SBG-I nr. 6)
- Linde, Xander van der, Financiering van de investering (handreiking SBG-I nr. 5)
- Mettau, Petra, Mijnoverheid.nl, PBLQ/HEC 2005
- Mies, Ko, e.a., Terugmelden, waarom niet? Eindrapport onderzoek i.o.v. cluster Stout, PBLQ, 2013
- Overkleef-Verburg, G., De bestuursrechtelijke aspecten van het programma Stroomlijning Basisgegevens, 2001
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en de Katholieke Universiteit Brabant, Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, 2001
- Pijpker, Udo, Systematiek stroomlijning (handreiking SBG-I nr. 7)
- Pous, Victor de, Het recht op stroomlijning basisgegevens, Programma SBG, 2002
- Prins, J.E.J. e.a., iOverheid, rapport van de WRR, 2011
- Prins, J.E.J. en A.W. Duthler, Wettelijk kader e-Overheid, Universiteit van Tilburg/Duthler Associates, in opdracht van Forum Standaardisatie, 2008
- Prins, J.E.J. e.a., Juridische aspecten van authentieke registraties, rapport ten behoeve van het programma Stroomlijning Basisgegevens, 2002
- Programmabureau SBG-I, Een intelligente, geen alwetende overheid, het beleid achter Stroomlijning Basisgegevens (handreiking SBG-I nr. 1)
- Programmabureau SBG-I, Eisen aan een authentieke registratie, Werkdocument, 2002
- Rietdijk, Marcel, Kwaliteitsborging (handreiking SBG-I nr. 2)
- Schravendeel, Dirk en Jeroen Takkenberg, Waarop kan ik worden aangesproken? (handreiking SBG-I nr. 9)
- Schreuder, C.A., Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen, prft, Groningen 1994
- Schreuders, E. en J.E.J. Prins, Met recht gestroomlijnd, Tilburg, 2002
- Sloots, Willem, Semantische operabiliteit: Verkenning van de vraag, of ingewikkelde en van elkaar afwijkende wettelijke definities met elkaar in verband kunnen worden gebracht om zodoende beter geschikt te zijn voor de uitvoeringspraktijk, Forum Standaardisatie, 2011
- Snoo, Koen de, Xander van der Linde en Marc de Vries, Wie van de drie?, rapport in opdracht van de Programmaraad Basisregistraties, BZK 2011

Steen, Kees van der, Catalogus authentieke registraties (handreiking SBG-I nr. 3)
Tafel Van Thijn, advies Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement, 2002
Vries, H.G.A. de, Basisregistraties in de knel? Onderzoek naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties, BZK/Universiteit Twente, 2013
Werkgroep wetgeving SBG, Advies inzake het rapport 'Met recht gestroomlijnd', 2003
Zuurmond, Arre en Marc de Vries, Ars creendi (handreiking SBG-I nr. 8)

Bijlage 3: Geraadpleegde personen

Xander van der Linde	ICTU
Mariëtte Lokin	Ministerie van Financiën
Steven Luitjens	Ministerie van BZK, Logius
Martijn van der Mark	Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (alleen per mail en telefonisch)
Ruud van Rossem	Ministerie van IenM
Michel Savelkoul	Ministerie van BZK (eerder: Centraal meldpunt ID fraude&-fouten)
Evert Tromp	Ministerie van BZK, BPR (Centraal meldpunt ID fraude&-fouten)

Wij hebben twee maal gepoogd om ook te spreken met een medewerker van het bureau van de Nationale ombudsman. We hadden daarbij het oogmerk te onderzoeken of problemen van burgers ook zouden zijn terug te voeren op de implementatie van de twaalf eisen. Het is beide keren niet verder gekomen dan een ontvangstbevestiging van ons verzoek.

Bijlage 4: Schema implementatie van de twaalf eisen per wet en per eis

	NHR Handelsregister	BRP Basisregistratie Personen	BRV Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)	BRI Basisregistratie Inkomen	WOZ Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	BAG Basisadministratie Adressen en Gebouwen	BRK Basisregistratie Kadaster BRT Basisregistratie Topografie	BGT Basisregistratie Grootchalige Topografie	BRO Basisregistratie Ondergrond
Eis 1: De registratie is bij wet geregeld	art. 2 Hrw	art. 1.2 Wet BRP	art. 42, eerste lid, Wvw	art. 21a Awir	Art. 37a WOZ	Art. 2 BAG (B&W) Art. 26 BAG (Landelijke voorziening)	Art. 1a Kadw. - lid 1: basisregistratie kadaster. - lid 2: basisregistratie topografie. - Art. 7f lid 1 t/m 3 jo. art. 48 + art. 98a Kadw.	Art. 2 Wbgt	Art. 2 jo. Art. 3 BRO: N.B. Art. 2 regelt een basisregistratie ondergrond. Deze bestaat krachtens art. 3 uit: - het register brondocumenten ondergrond; - de registratie ondergrond; en, - het register inzake meldingen modellen.
Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht	art. 32 Hrw	art. 1.7, tweede lid onder b en 2.34 Wet BRP	art. 43c Wvw	art. 21h, eerste lid, Awir	Art. 37f WOZ	Art. 37 BAG, m.u.v. CBS, art. 12 Besluit lid 1.	Art. 7m + 7n + 7o + 7p + 7q Kadw	Art. 25 Wbgt	Hoofdstuk 5, art. 30 – 38 BRO.
Eis 3: De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid	art. 30 Hrw	art. 1.7 Wet BRP; wel is autorisatie vereist:	art. 43b Wvw maar zie ook art. 43a dat het mogelijk maakt beperkingen aan die plicht te stellen	art. 21f Awir: nee dus, alleen bij krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevoegdheid; art. 21g ontheft van verplicht gebruik op minder gronden dan anders BRs: alleen bij in onderzoek, niet na bv. eigen terugmelding	Art. 37d WOZ, N.B. alleen een afnemer in de zin van de WOZ (art. 2).	Art. 3 BAG jo. Art. 35 BAG	Art. 7k + 7l Kadw	Art. 23 + 24 Wbgt	Art. 26 – 29 BRO
Eis 4: Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid	art. 25 Hrw regelt de derdenwerking maar niet specifiek voor het zijn van basisregistratie, meer voor publiek gebruik	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	Aansprakelijkheid waarvoor? Art. 8 lid 4, schade door 'betreden'. Aansprakelijkheid als in art. 117 Kadw niet geregeld?	- Wat te denken van art. 110a en 111 Kadw? - art. 117 Kadw.!	Art. 33 Wbgt regelt dat de Kadasterwet gewijzigd wordt. De Dienst is aansprakelijk voor eigen gedragingen. Maar voor fouten van de bronhouders lijkt niet geregeld?	niet geregeld

	NHR Handelsregister	BRP Basisregistratie Personen	BRV Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)	BRI Basisregistratie Inkomen	WOZ Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	BAG Basisadministratie Adressen en Gebouwen	BRK Basisregistratie Kadaster BRT Basisregistratie Topografie	BGT Basisregistratie Grootchalige Topografie	BRO Basisregistratie Ondergrond
Eis 5: De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan	art. 50 Hrw: bij amvb regelen we de vergoeding van kosten	Art. 1.14 Wet BRP + amvb; zegt niets over redelijkheid van kosten maar wel over toedeling	art. 43, zesde en zevende lid bieden wel grondslag, maar geen duidelijkheid ("op de door de Dienst te bepalen wijze:")	niet geregeld	N.B. art. 32a WOZ: gemeenten zijn gehouden elkaar kosteloos gegevens te verschaffen die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van de wet.	Niet in BAG? Lijkt mij ook niet in BAG te regelen?	p.m.	p.m.	Art. 24 – 26 BRO
Eis 6: Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie	artt. 9-15 Hrw: opsomming gegevens en duiding authenticiteit	art. 2.7 Wet BRP benoemt categorieën van op te nemen gegevens; art. 1.6 Wet BRP + amvb wijst authentieke gegevens aan	art. 42a Wvw + artt. 6 e.v. kentekenreglement	art. 21a Awir: BRI ken zelf maar 1 authentiek gegeven (inkomen) maar kan authentieke gegevens uit anders BRs bevatten	Art. 37a (zie eis 1), 'waardegegevens met bijbehorende temporele en meta-kenmerken'. In deze wet is de inhoud wel duidelijk, het gaat om 'waardegegevens'.	art. 19 – 25 + 26 BAG. Gegevenswoordenboek niet aanwezig?	Art. 48 en 98a, Kadw. N.B. In het Besluit is in Bijlage A sprake van de 'kadastrale registratie'. Een onderscheid naar openbare registers en basisregistratie wordt niet gemaakt.	Hoofdstuk 2 (Art. 7 – 9) Wbgt	Art. 9 BRO Art. 19 – 23 BRO Art. 35, 36 BRO
Eis 7: Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds	art. 28 Hrw, althans een beetje: procedurele voorschriften	artt. 1.10, 1.11 en 1.2 + gedelegeerde regeling leggen procedures en standaarden vast	art. 44 Wvw: Dienst neemt maatregelen om ...	niet geregeld	Er is een art. 37aa [treedt in werking op een nader te bepalen tijdstip]?	p.m.	Art. 104, 105 Kadw.	p.m.	niet geregeld
Eis 8: Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie	artt. 28 en 30 Hrw bieden de basis, geen duidelijke voorschriften; zie ook Handlrsregisterbesluit	heel hfdst. 3 Wet BRP waarna via autorisatie wordt bepaald wie welke gegevens mag ontvangen; o.g.v. 3.21 en 3.22 kan verstrekking beperkt worden	art. 44 Wvw: Dienst neemt maatregelen om ...	niet geregeld, anders dan dat er een wettelijk voorschrift moet zijn dat het recht op verstrekking regelt (art. 21f Awir)	Art. 40 WOZ.	Tja, wat is duidelijkheid? Art. 14 – 17 BAG.	-Art. 100 + 102a Kadw. -104 Kadw. -permanentie aansluiting, art. 105 Kadw. -art. 106 + 107 Kadw. -art. 108 – 110 Kadw (tarieven)	Art. 22 Wbgt De Dienst draagt zorg voor een 'goede beschikbaarheid', art. 17 + verwerking gegevens, art. 18 + weergave, art. 19	Art. 24 – 26 BRO

	NHR Handelsregister	BRP Basisregistratie Personen	BRV Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)	BRI Basisregistratie Inkomen	WOZ Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	BAG Basisadministratie Adressen en Gebouwen	BRK Basisregistratie Kadaster BRT Basisregistratie Topografie	BGT Basisregistratie Grootchalige Topografie	BRO Basisregistratie Ondergrond
Eis 9: Er is een stringent regime van kwaliteitsborging	artt. 40 en 41 Hrw: Kamer treft maatregelen + accountantscontrole; art. 41a minister moet goedkeuren	art. 4.1, 4.2 en 4.3 Wet BRP regelen toezicht en audits	art. 44 Wvw: Dienst neemt maatregelen + accountantscontrole	mogelijk; art. 3 Awir regelt dat de minister de inrichting etc. van de Belastingdienst regelt; BRI volgt ook verder de fiscale wetgeving en organisatie	Waarderingskamer?	Art. 15 BAG. Art. 27 BAG. Art. 42 – 44 BAG. Art. 13 Besluit (elementen controle). Art. 2 Regeling ('zorgvuldige, transparante en consistente' vormgeving).	Art. 7j, 7s, 7t, Kadw. Titel 5 (art. 7u en 7v) Kadw. Bijwerking: Artt. 53 56b Kadw., art. 72 Kadw. Vernieuwing: artt. 74 – 78 Kadw.	Hoofdstuk 7: 'controle'. (Art. 29 – 31 Wbgt). Wat is stringent?	Niet geregeld
Eis 10: Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie	art. 52 Hrw: periodiek overleg met vertegenwoordiging van gebruikers; NB Onze Minister overlegt, niet de KvK	"niet vrijblijvend" is niet geregeld, overleg met verschillende categorieën afnemers in 1.15. Daarnaast is NVVB regelmatige gesprekspartner; gemeenten zijn zowel bron als grootverbruikers	niet geregeld	niet geregeld	p.m.	'overleg', art. 30 BAG	p.m.	Art. 21 Wbgt: 'overleg'	Art. 4 BRO
Eis 11: De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld	niet geregeld

	NHR Handelsregister	BRP Basisregistratie Personen	BRV Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)	BRI Basisregistratie Inkomsten	WOZ Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	BAG Basisadministratie Adressen en Gebouwen	BRK Basisregistratie Kadaster BRT Basisregistratie Topografie	BGT Basisregistratie Grootchalige Topografie	BRO Basisregistratie Ondergrond
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	art. 3 Hrw; actueel: "wordt gehouden door de Kamers"; dat zal gaan worden: door de Kamer van Koophandel. De KvK gaat 1 zbo worden.	bestuursorganen: art. 1.9 Wet BRP: B&W voor decentrale, minister BZK voor centrale voorzieningen.	art. 42, tweede lid, Wvw: RDW is uitvoerder en MinI&M verantwoordelijk	art. 21b, tweede lid, Awir is belst met de uitvoering; Minfin is verantwoordelijk	Art. 4 lid 2 WOZ. De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardebeoordeling en de waardevaststelling van onroerende zaken, op de uitvoering van de basisregistratie. De colleges verschaffen de Waarderingskamer tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens. Art. 38 WOZ: het college draagt zorg voor de gegevens betreffende de in de gemeente gelegen onroerende zaken.	Ministeriele verantwoordelijkheid niet in BAG geregeld? B&W: art. 2, 4, 6a, 7, 8, 9, 10 lid 2, 14, 14a, 15 BAG Bestuur van de dienst: art. 4, 27 BAG	Art. 3, taakstelling Dienst?	Art. 29 Wbgt regelt controle door Onze Minister. - De Dienst houdt de registratie (art. 2) maar de bronhouders (art. 10) dragen zorg voor het bijhouden van de geografische gegevens (art. 11) en afstemming met andere bronhouders (art. 12). - Bronhouder draagt zorg voor voldoen aan kwaliteitseisen, gesteld in de catalogus. (art. 13), bronhouder zorgt voor overeenstemming met fysieke werkelijkheid (art. 14) N.B. de minister kan aanwijzingen geven aan de bronhouders, art. 16	Art. 4 – 8 BRO Art. 42 BRO

Slouts *advies*



mr. W.E.H. Slouts advies, juridica & procesmanagement