

Gebruik basisregistraties

Kwalitatief onderzoek naar het gebruik van basisregistraties door uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en gemeenten

Eindrapportage v1.0

11 maart 2014

Gebruik basisregistraties

Kwalitatief onderzoek naar het gebruik van basisregistraties door uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en gemeenten

Eindrapportage v1.0

Nieuwegein, 11 maart 2014

dr. Ir. H.F.L. Kaltenbrunner MSc

drs. J.J. van der Heijden

D. Marinković MSc

drs. D.C. Slijfer

Versie	Datum	Status rapportage (aard van de wijziging)
0.1	15 oktober 2013	Eerste tussenrapportage (onderzoeksopzet)
0.2	15 november 2013	Tweede tussenrapportage (tussentijdse resultaten)
0.3	10 december 2013	Derde tussenrapportage (tussentijdse resultaten)
0.9	23 januari 2013	Concept eindrapportage t.b.v. cluster STOUT en KING
0.95	6 februari 2014	Concept eindrapportage t.b.v. leden van het Stelseloverleg
0.99	13 februari 2014	Concept eindrapportage t.b.v. leden van de Stuurgroep Werkend Stelsel
1.0	11 maart 2014	Eindrapportage

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Verantwoording	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Basisregistraties: inbedding in de omgeving	11
2.1	Stakeholders	11
2.2	Stelselvoorzieningen en kenniscentrum	13
2.3	Prefill-diensten	14
3	Werkwijze en afbakening van het onderzoek	15
3.1	Werkwijze	15
3.2	Afbakening van het onderzoek	17
4	Onderzoeksresultaten	19
4.1	Mate van gebruik van de basisregistraties	19
4.2	Analyse van de mate van gebruik	22
4.3	Ontwikkeling van prefill-diensten	24
5	Bevindingen	27
5.1	Hoe zijn de bevindingen gestructureerd?	27
5.2	Technische knelpunten	29
5.3	Organisatorische knelpunten	35
5.4	Inhoudelijke knelpunten	43
5.5	Knelpunten bij het gebruik van prefill-diensten	47
6	Aanbevelingen	51
I.	Projectorganisatie	57
II.	Gebruikte afkortingen	59
III.	Stakeholders in het stelsel van basisregistraties	61
IV.	Het stelsel van basisregistraties	65
V.	Overzicht van de geselecteerde werkprocessen	67
VI.	Overzicht van de geselecteerde prefill-producten	69
VII.	Knelpunten en aanbevelingen van dit onderzoek tegen de achtergrond van eerder onderzoek	71

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het stelsel van basisregistraties

Een belangrijk onderdeel van de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP) bestaat uit de ontwikkeling van in totaal 13 basisregistraties. Inmiddels zijn per ultimo 2013 negen van de dertien basisregistraties operationeel. De werkzaamheden verschuiven daarom van de ontwikkeling van de basisregistraties naar het stimuleren van het gebruik van het stelsel.

Het gebruik van basisregistraties

Het cluster STelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT) van het programma Stelsel van Basisregistraties wil beter zicht krijgen op het feitelijke gebruik van de basisregistraties. Het doel is om het informatieaanbod optimaal aan te laten sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers. Daarnaast kan het inzicht worden gebruikt om knelpunten op te lossen waar gebruikers tegenaan lopen bij het toepassen van de informatie uit de basisregistraties.

Het onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen' in 2012

Er zijn meerdere trajecten uitgevoerd die een gedetailleerder beeld moeten opleveren van het daadwerkelijk gebruik van het stelsel van basisregistraties. Eén van deze trajecten is het onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen', dat in 2012 in opdracht van het cluster STOUT is uitgevoerd door SIRA Consulting. In dit onderzoek is voor 50 werkprocessen bij 16 (potentiële) gebruikers nagegaan in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de basisregistraties. Tevens is er een analyse uitgevoerd van de redenen waarom deze organisaties de basisregistraties eventueel (nog) niet gebruiken.

Het voorliggende onderzoek 'Gebruik basisregistraties'

Het onderzoek uit 2012 legde de nadruk op werkprocessen waar sprake is van directe contacten van overheden met burgers en bedrijven. In 2013 is het voorliggende onderzoek 'Gebruik basisregistraties' uitgevoerd. Hierbij is ook gekeken naar het gebruik van basisregistraties in handhavingsprocessen en ketenprocessen. In deze ketenprocessen zijn meerdere partijen van elkaar afhankelijk bij het uitvoeren van werkprocessen. In totaal zijn 34 werkprocessen onderzocht, die door 16 (typen) gebruikers worden uitgevoerd.

Naast deze 34 werkprocessen zijn ook de mogelijkheden van het voorinvullen van digitale formulieren (e-formulieren) met behulp van de basisregistraties onderzocht. Binnen Operatie NUP, onderdeel van het I-NUP¹, worden deze zogenoemde prefill-diensten ontwikkeld voor gemeentelijke formulieren.

De resultaten van dit onderzoek naar 34 werkprocessen en de prefill-diensten leggen een basis voor het verbeteren van de dienstverlening en het effectiever uitvoeren van handhaving, fraudebestrijding door meer en beter gebruik te maken van basisregistraties.

¹ Het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid is opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties hebben zich aan het NUP gecommitteerd. De belangrijkste doelstellingen zijn betere dienstverlening en administratieve lastenverlichting voor burgers, bedrijven en instellingen.

1.2 Verantwoording

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op drie invalshoeken:

- Informatie die verzameld is in interviews met gebruikers.
- Een achtergrondonderzoek naar de feitelijke situatie omtrent structuur, organisatie en inhoud (beschikbaarheid) van de basisregistraties.
- Een toetsing van de door de gebruikers geuite meningen en standpunten ten aanzien van de feitelijke situatie. Deze toetsing op hoofdlijnen is vooral uitgevoerd om de interviewresultaten zoveel mogelijk te ontdoen van feitelijke onjuistheden.

Subjectiviteit versus objectiviteit

In de interviews met de gebruikers is - na een grondige voorbereiding van de interviews door de adviseurs - in een aantal stappen gekeken hoe de verschillende werkprocessen feitelijk worden uitgevoerd, welke informatie hier voor nodig is en waar deze vandaan wordt gehaald. Dit gedeelte van de interviews levert een objectieve schets van de situatie op.

De daaropvolgende vragen, waarom gebruikers de gegevens die zij nodig hebben niet uit de basisregistraties halen, worden door gebruikers vanuit hun eigen beleving van knelpunten, mogelijkheden en beperkingen beantwoord. Dit verschaft inzicht in de perceptie van gebruikers en levert - hoewel subjectief en contextgebonden - waardevolle aanknopingspunten op voor het verbeteren van het gebruik van basisregistraties.

Representativiteit

Voor dit onderzoek zijn drie groepen gebruikers geselecteerd: grote uitvoeringsorganisaties, overige gebruikers en gemeenten. De opdrachtgever heeft voor de drie groepen gebruikers achttien verschillende representatieve gebruikers geselecteerd, hetgeen inhoudt dat voor sommige typen gebruikers, zoals waterschappen en RUD's, maar één organisatie is geïnterviewd.

Eenzijds betekent dit dat de geïnventariseerde knelpunten onverkort van toepassing zijn voor de betreffende typen gebruikers en dat concrete verbeteringsmaatregelen hierop kunnen worden gebaseerd. Anderzijds moet er rekening mee worden gehouden dat het hier niet gaat om statistische representativiteit en dat binnen één type gebruiker grote verschillen kunnen optreden in de mate waarop deze gebruik maken van de basisregistraties. Dit geldt zeker voor typen gebruikers met een grote mate van autonomie zoals waterschappen, gemeenten en RUD's.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de inbedding van de basisregistraties en stelselvoorzieningen in de omgeving. Hierbij is aandacht besteed aan de stakeholders die een rol spelen bij basisregistraties, de stelselvoorzieningen en de prefill-diensten.

Hoofdstuk 3 gaat in op de werkwijze en de afbakening van het onderzoek. Na een beknopte uitleg van de werkwijze van het onderzoek in vier fasen wordt in de afbakening van het onderzoek een overzicht gegeven van de actuele beschikbaarheid van de 13 basisregistraties, van de betrokken 16 (typen) gebruikers en de voor dit onderzoek geselecteerde 34 werkprocessen en de prefill-diensten.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek samengevat en geanalyseerd. De resultaten maken duidelijk in welke mate de basisregistraties bij de 34 werkprocessen toegepast worden door de verschillende gebruikers. De analyse verschaft onder meer inzicht in de verschillen van het gebruik van de basisregistraties tussen grote uitvoeringsorganisaties (inclusief de Manifestgroeppartijen), overige gebruikers en gemeenten. Daarnaast wordt de stand van zaken bij de ontwikkeling van prefill-diensten toegelicht.

Hoofdstuk 5 gaat in op de bevindingen van het onderzoek. Hierbij zijn de knelpunten beschreven aan de hand van de perceptie van gebruikers. Onderscheid wordt gemaakt tussen knelpunten bij de 34 werkprocessen en knelpunten bij de ontwikkeling en toepassing van prefill-diensten. Tevens is een schets opgenomen van de situatie rondom ieder knelpunt, die vervolgens is aangevuld door een korte analyse per knelpunt.

Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen. Hierin is een aantal punten verwoord die een bijdrage kunnen leveren voor een verbetering van het gebruik van basisregistraties.

NB. In dit rapport worden veel afkortingen gebruikt. Waar mogelijk zijn deze in de tekst toegelicht of in de voetnoten verklaard. Een volledig overzicht van de afkortingen is opgenomen in bijlage II.

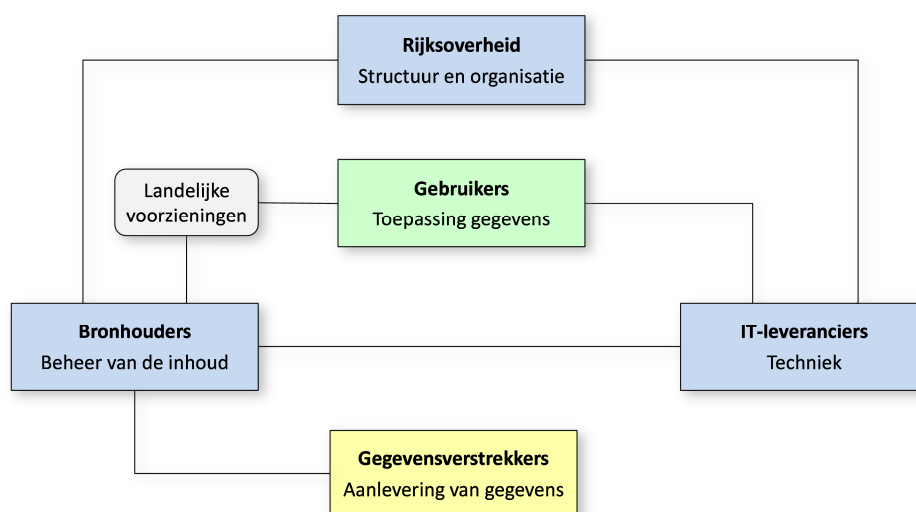
2 Basisregistraties: inbedding in de omgeving

2.1 Stakeholders

Binnen het stelsel van basisregistraties is een groot aantal stakeholders actief. Zij hebben verschillende rollen bij het verzamelen, beheren en uitwisselen van informatie. In dit onderzoek worden de volgende typen stakeholders onderscheiden:

1. De Rijksoverheid heeft het stelsel van basisregistraties ontworpen, gerealiseerd en beschikbaar gesteld. De Rijksoverheid bepaalt welke gegevens in de basisregistraties worden bewaard.
2. Bronhouders. Het beheer van de basisregistraties gebeurt door bronhouders. Dit zijn, afhankelijk van de basisregistratie, uitvoeringsorganisaties, gemeenten of Kamers van Koophandel.
3. IT-leveranciers. Om gegevens uit de basisregistraties op te kunnen vragen en te koppelen aan de eigen systemen, worden IT-leveranciers ingeschakeld. Het kan hierbij zowel gaan om afdelingen van de eigen organisatie alsook om commerciële partijen die knooppunten, software en diensten aanbieden.
4. Gebruikers. De Rijksoverheid wijst organisaties aan om publieke taken uit te voeren. Zij kunnen of moeten hiervoor gegevens uit de basisregistraties gebruiken. Gebruikers passen de opgevraagde gegevens toe als input voor de eigen werkprocessen.
5. Gegevensverstrekkers: De gegevens in de basisregistraties zijn afkomstig van gegevensverstrekkers. Gegevens worden soms gegenereerd door de bronhouder, maar worden ook aangeleverd door burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties.

Deze vijf typen stakeholders zijn in de onderstaande figuur weergegeven met een schematische aanduiding van de primaire onderlinge relaties. Een meer uitgebreide omschrijving van de typen stakeholders is opgenomen in bijlage III.



Figuur 1. Schematische weergave van de stakeholders binnen het stelsel van basisregistraties.

Kwaliteit van gegevens in de basisregistraties

De gegevens in basisregistraties moeten aan kwaliteitseisen voldoen om in de praktijk ook bruikbaar te zijn. Om dit te realiseren, moeten alle stakeholders in de keten samenwerken.

Het begint met de gegevensverstrekker die juiste, volledige en actuele gegevens moet aanleveren. Daarna is het van cruciaal belang dat de bronhouders de door de gegevensverstrekkers aangeleverde gegevens goed controleren voordat deze in de basisregistraties worden opgenomen. Ook de gebruiker speelt een rol bij het bewaken van de kwaliteit van de gegevens. Als een gebruiker constateert dat gegevens in de basisregistraties niet juist of onvolledig zijn, dan moet hij dit terugmelden aan de bronhouder.

Relatie tussen lokaal niveau en landelijke voorzieningen

Voor een deel van de basisregistraties geldt dat de gegevens op lokaal niveau worden beheerd, waardoor in de praktijk sprake is van meerdere deelregistraties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de registraties die door gemeenten worden bijgehouden. Elke gemeente houdt haar eigen deel van de GBA, BAG, en WOZ bij. Om gebruikers de mogelijkheid te bieden om een basisregistratie als geheel te kunnen bevragen, is het nodig om een landelijke voorziening in te richten. Deze landelijke voorziening zorgt er enerzijds voor dat de lokale registraties worden samengevoegd tot één centrale set van gegevens en biedt anderzijds een centrale koppeling die gebruikers in staat stelt om dit centrale databestand te kunnen bevragen.

In de huidige situatie zijn er landelijke voorzieningen beschikbaar voor de GBA en de BAG. De landelijke voorziening voor de WOZ wordt op dit moment ontwikkeld.

De landelijke voorzieningen zijn er uitsluitend op gericht om het voor gebruikers mogelijk te maken om basisregistraties centraal te bevragen. Om het voor gebruikers eenvoudiger te maken om gegevens in hun systemen toe te passen, onderling uit te kunnen wisselen en om geconstateerde fouten te kunnen terugkoppelen aan de bronhouders, wordt naast de landelijke voorzieningen ook een viertal stelselvoorzieningen ontwikkeld. Deze zijn toegelicht in de volgende paragraaf.

Ketenprocessen: onderlinge afhankelijkheid

Bij het uitvoeren van werkprocessen is soms sprake van een keten waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Verschillende uitvoeringsorganisaties zijn dan verantwoordelijk voor bepaalde onderdelen van een werkproces. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verzamelen, aanleveren en verwerken van informatie, maar het komt ook voor dat een andere uitvoeringsorganisatie een deel van de besluitvorming verzorgt.

Een voorbeeld is de inkomensafhankelijke huur (IAH), waarbij een woningcorporatie bij het jaarlijks vaststellen van de juiste huursom afhankelijk is van de gemeente en de Belastingdienst. De gemeente levert de adresgegevens (BAG) en de gegevens over de eigenaar of verhuurder (WOZ). De Belastingdienst levert de inkomensklasse op adresniveau van het huishoudinkomen. Dit wordt vastgesteld op basis van alle op dat adres geregistreerde bewoners en de gegevens uit de BRI.

In dit onderzoek is specifiek aandacht besteed aan knelpunten die gebruikers ervaren als gevolg van ketenafhankelijkheden tussen de verschillende typen stakeholders.

2.2 Stelselvoorzieningen en kenniscentrum

Om gebruik van het stelsel van basisregistraties mogelijk te maken en te versterken, zijn vier stelselvoorzieningen ontwikkeld. Daarnaast is een kenniscentrum ingericht voor de ketenwerking.

Stelselvoorzieningen

Er komen in totaal vier stelselvoorzieningen beschikbaar die de inhoud van de basisregistraties eenduidig ontsluiten voor alle gebruikers, de circa 1.600 overheidsorganisaties. De vier stelselvoorzieningen kunnen in het kort als volgt worden omschreven:

- ❑ Digikoppeling bestaat uit een set standaarden voor digitaal berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties. Een organisatie die Digikoppeling heeft geïmplementeerd, kan eenvoudig digitaal berichten uitwisselen met andere overheidsorganisaties. Aanbieders van gegevens publiceren hun informatiediensten via het serviceregister van Digikoppeling. Dit register bevat een catalogus van informatiediensten die een overheidsorganisatie via Digikoppeling kan afnemen.
- ❑ Digilevering maakt het voor gebruikers mogelijk om zich te abonneren op berichten uit de basisregistraties. Digilevering verspreidt de berichten op basis van deze abonnementen. verplicht. Digilevering is nog niet volledig operationeel.
- ❑ Digimelding is gericht op het vergroten van de betrouwbaarheid van de basisregistraties en maakt het voor gebruikers mogelijk om melding maken van eventuele onjuiste gegevens. Digimelding is de generieke voorziening voor het melden van onjuistheden in basisregistraties op een uniforme manier. Het terugmelden van geconstateerde onjuistheden is verplicht. Digimelding is nog niet beschikbaar.
- ❑ Stelselcatalogus. De gebruikers van basisregistraties, zoals overheden en instellingen, moeten weten welke gegevens ze precies in handen hebben. De Stelselcatalogus is een online catalogus die de structuur van het stelsel van basisregistraties beschrijft en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Met die informatie kunnen gebruikers gegevens uit de basisregistratie(s) makkelijker inpassen in hun eigen werkprocessen.

Deze vier stelselvoorzieningen zijn in ontwikkeling en op het moment van deze rapportage nog niet volledig operationeel. De actuele stand van zaken van de doorontwikkeling van deze vier stelselvoorzieningen is in te zien op de site www.stelselinformatiepunt.nl.

Kenniscentrum voor ketensamenwerking

Voor het zelfstandig toepassen van het stelsel van basisregistraties in hun werkprocessen hebben uitvoeringsorganisaties bepaalde kennis nodig. Hiervoor is een Stelselinformatiepunt ingericht met een helpdesk waar gebruikers terecht kunnen met vragen. Daarnaast is veel relevante informatie beschikbaar op de website www.stelselinformatiepunt.nl. Naast deze overkoepelende pagina zijn ook websites beschikbaar voor specifieke onderdelen uit het stelsel, zoals voor de afzonderlijke basisregistraties en producten.

Kwaliteitsmonitoring en Stelselarchitectuur

Met dit kenniscentrum en een stelselbrede kwaliteitsmonitoring is de afgelopen jaren gewerkt om convergentie te bevorderen binnen het stelsel van basisregistraties en belemmeringen in het gezamenlijk gebruik weg te nemen. Daarnaast fungeert de stelselarchitectuur in toenemende mate als leidraad voor inhoudelijke keuzes. Doel is om per eind 2014 de stelselarchitectuur zodanig ingericht te hebben dat deze als inhoudelijk kompas dient voor het richten van het stelsel en al haar voorzieningen. Hierdoor kan gericht worden gestuurd op verdere samenhang binnen het stelsel en daarmee meer gemak voor de gebruikers hiervan.

2.3 Prefill-diensten

Gemeenten maken steeds meer gebruik van digitale formulieren (e-formulieren) voor het aanvragen van producten, diensten of het doen van meldingen door burgers en bedrijven. Om te voorkomen dat gemeenten afzonderlijk tijd investeren in de ontwikkeling van e-formulieren en om ervoor te zorgen dat uitsluitend informatie wordt opgevraagd die een gemeente nodig heeft om het werkproces uit te voeren, zijn door KING² specificaties voor e-formulieren ontwikkeld en aangeboden. De specificaties voor e-formulieren maken deel uit van de Gemeentelijke Model Architectuur (GEMMA)³.

Een deel van de gevraagde gegevens in de specificaties van de GEMMA e-formulieren is beschikbaar in basisregistraties. Het is hierdoor niet nodig - en soms zelfs wettelijk niet toegestaan - om deze gegevens nogmaals bij burgers of bedrijven op te vragen. Vooral authentieke gegevens in de basisregistraties zijn geschikt voor het voorinvullen van e-formulieren. Er kunnen echter ook niet-authentieke gegevens en gegevens uit andere landelijke databases worden toegepast binnen prefill-diensten.

Operatie NUP wil het onnodig opvragen van beschikbare gegevens beperken of zelfs voorkomen. Hier toe wordt de standaard 'Prefill e-Formulieren Services' ontwikkeld⁴. Deze standaard beschrijft de diensten waarmee gegevens door een e-formulier-applicatie kunnen worden opgevraagd bij of via een gemeentelijke databestand (ook aangeduid als servicebus of gegevensmagazijn). Met deze gegevens kunnen persoons- en bedrijfsgegevens worden voorgevuld op e-formulieren die aan de aanvrager ter beschikking worden gesteld.

Op 22 november 2013 hebben 12 leveranciers een addendum op het KING-convenant ondertekend om de prefill functionaliteit daadwerkelijk in hun software te gaan inbouwen. De werking van prefill-diensten is in het onderstaande kader op hoofdlijnen toegelicht. Het overzicht van de 37 geselecteerde e-formulieren is opgenomen in bijlage VI.

Kader 1. E-formulieren voorinvullen met prefill-diensten: Hoe het werkt

Met prefill-diensten kunnen door het gebruik van DigiD (burgers) en e-Herkenning (bedrijven) informatiesystemen onderling worden gekoppeld, zodat gegevens automatisch worden ingevuld. Als een e-formulier met behulp van een prefill-dienst wordt voorgevuld, dan wordt het volgende proces doorlopen:

1. Keuze e-formulier door klant. Hierbij kiest een burger of bedrijf een e-formulier vanuit het digitale loket van de gemeente.
2. Authenticatie door klant (DigiD of e-Herkenning). Om gebruik te kunnen maken van het e-formulier, moet de klant inloggen. Burgers doen dit via DigiD, bedrijven gebruiken e-herkenning.
3. Voorinvullen van het formulier. Met behulp van de verstrekte inloggegevens kunnen de benodigde gegevens via een servicebus of een gegevensmagazijn worden opgehaald en ingevuld in het formulier. Het gaat hierbij om gegevens uit basisregistraties, taakspecifieke registraties en andere bronnen.
4. Aanbieden voorgevuld e-formulier. Het formulier wordt met de al beschikbare gegevens voorgevuld aangeboden aan de klant.
5. Invullen e-formulier door klant. De klant vult de gegevens die niet konden worden voorgevuld, handmatig in.
6. Opmaken en verzenden bericht. Nadat alle benodigde gegevens zijn verstrekt en/of opgehaald, kan het bericht digitaal worden verzonden.

² Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten

³ De initiële analyse voor de betrokken gegevens is begin 2013 gedaan op basis van de GEMMA e-formulierspecificaties versie 1.3. Bij het verschijnen van dit rapport was release 1.5 inmiddels beschikbaar.

⁴ In dit rapport worden de Prefill eFormulieren Services aangeduid als prefill-diensten.

3 Werkwijze en afbakening van het onderzoek

3.1 Werkwijze

Het onderzoek ‘Gebruik basisregistraties’ is uitgevoerd in vier fasen. Deze paragraaf geeft een korte toelichting op elke fase.

Fase 1 - Selecteren van gebruikers en werkprocessen

In deze fase zijn in overleg met de opdrachtgever 34 werkprocessen en de prefill-diensten geselecteerd voor het onderzoek. Deze werkprocessen worden uitgevoerd door 16 (typen) gebruikers. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen werkprocessen:

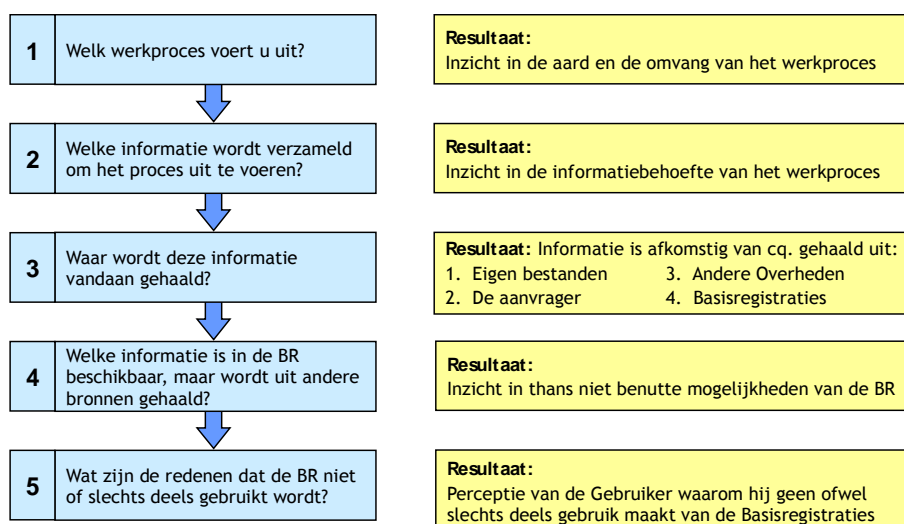
- Bij de 34 reguliere werkprocessen wordt onder leiding van één gebruiker, één specifiek product geleverd. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vergunning, een uitkering of een inspectie. Bij reguliere werkprocessen kunnen ook meerdere ketenpartijen betrokken zijn.
- Prefill-diensten. Softwareleveranciers ontwikkelen onder regie van KING oplossingen om e-formulieren voor gemeentelijke producten met gegevens uit de basisregistraties te kunnen voorinvullen. Het gaat hier om producten die door de gemeente worden verstrekt en waarbij bij de beoordeling van de aanvraag gegevens (kunnen) worden gebruikt uit de basisregistraties.

Fase 2 - Inventariseren daadwerkelijk gebruik basisregistratiegegevens

In fase 2 zijn twee afzonderlijke sporen gevolgd:

Spoor 1: Verkenning 34 werkprocessen

Voor deze werkprocessen zijn 19 interviews⁵ uitgevoerd bij de 16 (typen) gebruikers. Deze interviews waren vooral gericht op het achterhalen (a) van het feitelijke gebruik van de basisregistraties voor de geselecteerde werkprocessen en (b) de redenen waarom de basisregistraties niet of slechts gedeeltelijk worden gebruikt. In onderstaande figuur zijn de vijf stappen weergegeven die in deze interviews zijn doorlopen.



Figuur 2. Werkwijze interviews voor de verkenning van 34 werkprocessen

⁵ Het gaat hierbij om 14 interviews op locatie en 5 telefonische interviews.

Spoor 2: Verkenning prefill-diensten

Voor prefill-diensten zijn twee series van in totaal 14 interviews⁶ uitgevoerd, eerst met zes IT-leveranciers en daarna met drie gemeenten. Deze interviews waren vooral gericht op het verkennen van de mogelijkheden, beperkingen en de mogelijke meerwaarde van prefill-diensten voor gemeenten.

Relevant is hierbij dat in deze interviews gesproken is met zogenaamde “Early Movers”. Dat wil zeggen IT-leveranciers en gemeenten die, vooruitlopend op gecoördineerde initiatieven en standaarden, zelf begonnen zijn met het opzetten en implementeren van e-formulieren en eerste ervaringen hebben verzameld met prefill-achtige structuren. In de interviews stonden de volgende vragen centraal:

1. Voor welk deel van de gemeentelijke taken/processen ontwikkelt u c.q. maakt u gebruik van prefill-diensten?
2. Waar loopt u tegen aan bij de ontwikkeling, implementatie c.q. het gebruik van deze diensten?
3. Welke voor- en nadelen verwacht u bij het operationeel maken van prefill-diensten?
4. Ziet u toegevoegde waarde in prefill-diensten?
5. Waar ziet u mogelijkheden voor verbeteringen?
6. Ziet u toegevoegde waarde én mogelijkheden voor het uitbreiden van de prefill-diensten voor meer gemeentelijke producten?
7. Ziet u toegevoegde waarde én mogelijkheden voor het opvragen van gegevens die in de huidige koppelingen met basisregistraties nog niet zijn voorzien?

Alle interviews voor de sporen 1 en 2 zijn grondig voorbereid door het zover mogelijk in kaart brengen van de feitelijke situatie. De resultaten van de interviews zijn teruggekoppeld met de respondenten om te waarborgen dat de basis van het onderzoek robuust is en draagvlak heeft.

Fase 3 - Analyseren, ordenen en verklaren

In fase 3 zijn de onderzoeksresultaten systematisch geordend en is een analyse uitgevoerd om voor de 34 reguliere processen te achterhalen welke redenen gebruikers hebben om de gegevens in de basisregistraties niet of slechts gedeeltelijk te gebruiken. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan problemen die voortkomen uit ketenafhankelijkheid. Voor de prefill-diensten is nagegaan welke meerwaarde deze kunnen hebben voor gemeenten en de eventuele ketenpartijen en welke randvoorwaarden hierbij maatgevend zijn. Bij zowel de reguliere processen als de prefill-diensten is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de feitelijke situatie en de perceptie van gebruikers.

Fase 4 - Bevindingen en aanbevelingen

In fase 4 zijn op basis van de analyse van de onderzoeksresultaten bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. Er is getracht om deze zodanig concreet te formuleren dat de opdrachtgever ondersteund wordt bij het nemen van concrete maatregelen om feitelijke én ervaren knelpunten weg te nemen en daardoor het gebruik van de informatie in de basisregistraties te versterken.

⁶ Het gaat hierbij om 6 interviews met IT-leveranciers en 8 interviews met gemeenten (3 op locatie, 5 telefonisch)

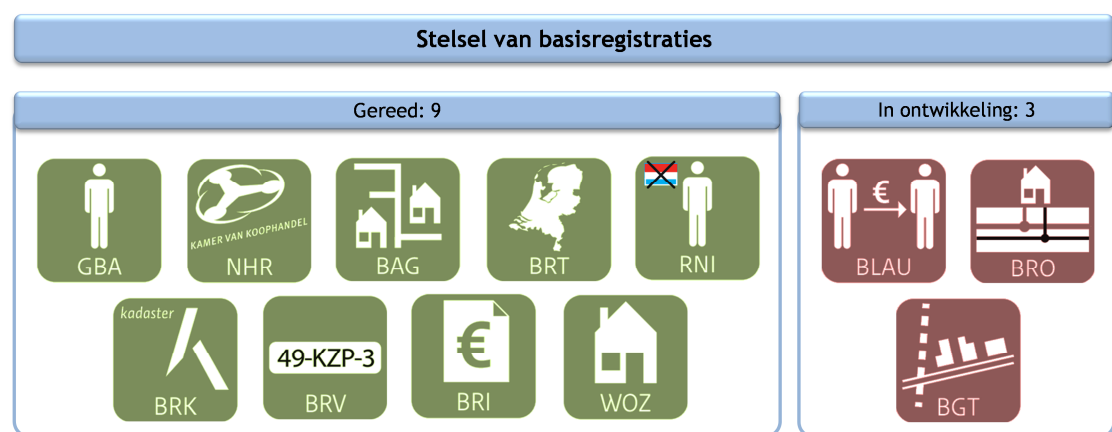
3.2 Afbakening van het onderzoek

In deze paragraaf is toegelicht welke basisregistraties zijn onderzocht, welke (typen) gebruikers zijn geraadpleegd en welke werkprocessen geselecteerd zijn voor dit project.

Basisregistraties: beschikbaarheid en ontwikkelingen

In totaal worden dertien basisregistraties ontwikkeld⁷. Negen basisregistraties zijn inmiddels volledig beschikbaar, drie basisregistraties zijn nog in ontwikkeling. Bij de Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen (BLAU) wordt nog gewerkt aan de implementatie van het wettelijke stelsel⁸ dat bepaalt of en wanneer het gebruik van de gegevens uit de basisregistratie verplicht is. De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Ondergrond (BRO) zijn ook inhoudelijk nog in ontwikkeling. In dit onderzoek zijn alleen de negen basisregistraties onderzocht waarvoor een wettelijk stelsel beschikbaar is.

In de onderstaande figuur is deze situatie schematisch weergegeven, waarbij de basisregistraties die niet zijn onderzocht in rood zijn weergegeven. In bijlage IV is een uitgebreid overzicht van het stelsel van basisregistraties uitgewerkt.



Figuur 3. Basisregistraties: beschikbaarheid en ontwikkelingen

Betrokken (typen) gebruikers

De opdrachtgever heeft voor dit onderzoek 34 werkprocessen geselecteerd die worden uitgevoerd door 16 verschillende (typen) gebruikers. Daarnaast is gekeken naar prefill-diensten van gemeenten (zei bijlage VI). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gebruikers die bij het onderzoek zijn betrokken. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen grote uitvoeringsorganisaties (inclusief de Manifestgroeppartijen), overige gebruikers en gemeenten. Bij elke gebruiker is aangegeven hoeveel werkprocessen er zijn onderzocht en onder welke ministerie de betreffende gebruiker valt.

⁷ De BAG bestaat officieel uit de twee afzonderlijke Basisregistraties Adressen en Gebouwen. In dit onderzoek worden deze beide als één registratie meegerekend, waardoor in figuur 3 slechts 12 registraties zijn weergegeven. Verder worden de GBA en de RNI op termijn samengevoegd in de Basisregistratie Personen (BRP). In dit onderzoek zijn deze registraties nog als individuele registraties meegenomen.

⁸ De inhoud van de basisregistratie BLAU is nog niet volledig bekend. Voor dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de inhoud van BLAU gelijk is aan de huidige polisadministratie.

Tabel 1. Overzicht van de 16 (typen) gebruikers van basisregistraties voor het onderzoek

Nr.	Gebruiker	Aantal werkprocessen	Verantwoordelijk ministerie
Grote uitvoeringsorganisaties		10	
1.	Belastingdienst (BD)	4	FIN
2.	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	1	V&J
3.	Dienst Wegverkeer (RDW)	2	I&M
4.	Rijkswaterstaat (RWS)	3	I&M
Overige gebruikers		15	
5.	Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	1	I&M
6.	Provincie	2	BZK**
7.	Waterschap	2	BZK**
8.	Woningcorporatie	2	FIN
9.	Brandweer	2	V&J
10.	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)	1	V&J
11.	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW)	1	SZW
12.	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	1	VWS/EZ
13.	Inspectie voor het Onderwijs (IvO)	1	OCW
14.	Inspectie Leefomgeving & Transport (IL&T)	1	I&M
15.	Inspectie Jeugdzorg (IJZ)	1	V&J
Gemeenten		10	
16.	Gemeente	10*	BZK**
Totaal		35	

* Inclusief prefill-diensten.

** Gemeenten, provincies en waterschappen vallen als decentrale overheden onder het ministerie van BZK. Individuele werkprocessen kunnen echter in opdracht van andere ministeries worden uitgevoerd.

Geselecteerde werkprocessen

De opdrachtgever heeft 34 werkprocessen geselecteerd voor dit onderzoek. Het overzicht van deze werkprocessen is opgenomen in bijlage V. Bij de selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het werkproces wordt frequent uitgevoerd. Hoe vaker een werkproces wordt uitgevoerd, hoe groter het potentieel om de lastendruk voor gebruikers en aanvragers te reduceren.
- Er is veel informatie nodig om het proces uit te voeren. Naarmate omvang en complexiteit van de gegevensstroom toenemen, is bij toepassing van basisregistraties meer winst te behalen.
- Een evenredige verdeling tussen werkprocessen gericht op dienstverlening en op handhaving.
- Balans tussen 'enkelvoudige' processen en ketenprocessen.
- Uitstraling naar andere werkprocessen. De resultaten van de analyse van deze werkprocessen zijn naar verwachting bruikbaar voor andere werkprocessen van dezelfde en andere gebruikers.

Prefill-diensten

Een overzicht van de in het onderzoek meegenomen prefill-diensten is in bijlage VI opgenomen.

4 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten samengevat in drie paragrafen:

- ▣ Een overzicht van de mate van gebruik van de basisregistraties door de 16 (typen) gebruikers.
- ▣ Een analyse op hoofdlijnen van de mate van gebruik per type gebruiker.
- ▣ Een overzicht van de ontwikkeling van prefill-diensten.

4.1 Mate van gebruik van de basisregistraties

In de onderstaande tabellen is voor de 34 werkprocessen aangegeven in hoeverre gebruik wordt gemaakt van gegevens uit basisregistraties. Hierbij is een indeling gemaakt in vier categorieën:

1. **Hoogwaardig gebruik.** De gebruiker heeft toegang tot alle relevante basisregistraties. De basisregistraties worden door de gebruiker altijd gebruikt, mits de informatie in de basisregistraties voldoende aansluit bij de informatievrage. Voor het werkproces worden alleen gegevens uit andere bronnen gehaald die niet beschikbaar zijn in de basisregistraties. Er zijn geen directe mogelijkheden voor verbetering.
2. **Frequent gebruik.** De gebruiker heeft toegang tot één of meerdere relevante basisregistraties. De gegevens uit de basisregistraties worden ook gebruikt, maar er is ruimte voor verbetering door de bestaande koppelingen beter te benutten of door nieuwe koppelingen tot stand te brengen. Het komt nu nog voor dat er alternatieve bronnen worden gebruikt voor gegevens die in de basisregistraties beschikbaar zijn, bijvoorbeeld door informatie opnieuw uit te vragen bij de aanvrager. De gebruikers ervaren bepaalde belemmeringen, die het optimaal gebruiken van de informatie in de basisregistraties in de weg staan.
3. **Beperkt gebruik.** De gebruiker heeft toegang tot één of meerdere relevante basisregistraties. In de praktijk wordt echter weinig gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens. In de basisregistraties beschikbare informatie wordt vaak betrokken van een alternatieve bron, bijvoorbeeld bij de aanvrager. De gebruikers ervaren echter significante belemmeringen bij het gebruik van gegevens uit basisregistraties. Omdat de organisatie wel toegang heeft tot basisregistraties, zijn de mogelijkheden voor verbetering van het gebruik hiervan relatief groot.
4. **Geen gebruik.** De organisatie maakt geen gebruik van basisregistraties, zelfs niet als er een wettelijke verplichting toe bestaat. Soms hebben deze organisaties ook geen aansluiting op de basisregistraties en kunnen de kosten voor het gebruiken van de registraties in de beleving van de gebruikers relatief hoog zijn. Ook komt het voor dat potentiële gebruikers wel beschikken over een aansluiting, maar hier geen gebruik van maken. Bij deze laatste groep zou het gebruik van de basisregistraties relatief eenvoudig kunnen worden verbeterd.

Toelichting voor de tabellen

Er zijn twee aparte tabellen samengesteld, één voor de grote uitvoeringsorganisaties en overige gebruikers, en één voor gemeenten. In deze tabellen zijn twee verschillende markeringen gebruikt:

- De (potentiële) gebruiker onderneemt (op dit moment) geen concrete acties om het gebruik van de in de basisregistraties beschikbare gegevens te verbeteren. De weergegeven status zal naar verwachting niet op korte termijn veranderen.
- ← De gebruiker geeft aan dat hij maatregelen heeft genomen die op korte termijn ertoe moeten leiden dat de informatie uit de basisregistraties (vaker) wordt toegepast. De weergegeven status zal hierdoor op afzienbare tijd verbeteren (naar links verschuiven).

Grote uitvoeringsorganisaties en overige gebruikers

De onderstaande tabel geeft op basis van de uitgevoerde interviews een overzicht van het gebruik van de basisregistraties bij grote uitvoeringsorganisaties en overige gebruikers.

Tabel 2. Gebruik van basisregistraties door geïnterviewde grote uitvoeringsorganisaties en overige gebruikers.

Gebruiker	Werkproces	Mate van gebruik			
		1. Hoogwaardig	2. Frequent	3. Beperkt	4. Geen
Grote uitvoeringsorganisaties					
BD	1a	Inkomstenbelasting: aangifte	●		
	1b	Inkomstenbelasting: verzoek voorlopige aanslag			●
	2	Vaststellen toeslagen (huur, kinderopvang, zorg)	●		
	3	Inkomensafhankelijke huurverhoging		●	
	4	Verhuurdersheffing	●		
IND	5	Aanvraag of wijziging verblijfsvergunning			●
RDW	6	Aanvraag nieuwe erkenninghouder*		●	
	7	Aanvraag toegang voertuiginformatie (zakelijke markt)*	●		
RWS	8	Melding bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen			←
	9	Vergunningaanvraag grensoverschrijdend afvaltransport			←
	10	Melden toepassen grond, baggerspecie of bouwstoffen			←
Overige gebruikers					
RUD	11	Omgevingsvergunning (milieu/bouw)			←
Provincie	12	Ontgrondingsvergunning			←
	13	Vergunning op basis van natuurbeschermingswet			←
Waterschap**	14	Watervergunning	●		
	15	Keur-ontheffing of vergunning	●		
Woning-corporatie	16	Inschrijven bij de corporatie (eerste inschrijving, verlening, leegstand en verhuizing)			●
	17	Inkomensafhankelijke huurverhoging			●
Brandweer	18	Gebruiksvergunning		←	
	19	Preparatie bij rampenbestrijding		←	
GHOR	20	Coördinatie bij grote ongevallen en rampen (verspreiding, behandeling en psychosociale hulpverlening)			●
I-SZW	21	Toezicht op de naleving van arbeidsveiligheid en productveiligheid			←
NVWA	22	Toezicht op de voedselketen (productie, im- en export van voeding)			←
IvhO	23	Toezicht op de onderwijsinstellingen	●		
IL&T	24	Toezicht op rail- en wegvervoer	●		
IJZ	25	Toezicht op instellingen jeugdzorg			←

* Deze werkprocessen zijn ook onderzocht in het onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen'.

** Een deel van de watervergunningen wordt afgegeven door een provincie, een RUD of door Rijkswaterstaat.

Gemeenten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het gebruik van de basisregistraties bij de geïnterviewde gemeenten. Uit de interviews is gebleken dat gemeenten de informatieverzameling voor dezelfde producten en werkprocessen voor de doelgroepen burgers en bedrijven op uiteenlopende wijze vormgeven. In de tabel zijn de 9 relevante werkprocessen daarom opgesplitst naar deze beide doelgroepen.

In de praktijk geldt dat er significante verschillen bestaan in de mate waarin en de wijze waarop gemeenten de basisregistraties toepassen. Het is daarom te verwachten dat individuele gemeenten beter of juist slechter scoren dan in de onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 3. Overzicht van het gebruik van de basisregistraties door geïnterviewde gemeenten.

Werkprocessen gemeenten		Mate van gebruik			
		1. Hoogwaardig	2. Frequent	3. Beperkt	4. Geen
Bedrijven					
28	Exploitatievergunning Horeca (aanvraag, toekenning, handhaving)			←	
29	Evenementenvergunning groot (aanvraag, toekenning, handhaving)			←	
30	Planschade			←	
31	Verkoopvergunning vuurwerk (aanvraag, toekenning, handhaving)			←	
32	Wijzigen bestemmingsplan (aanvraag, toekenning, aanpassing plan)			●	
34	Melding sloop			●	
Burgers					
26	Bijstandsuitkering (aanvraag, toekenning, wijziging, handhaving)		●		
27	Bijzondere bijstand (aanvraag, toekenning, handhaving)		●		
29	Evenementenvergunning groot (aanvraag, toekenning, handhaving)		←		
30	Planschade		←		
32	Wijzigen bestemmingsplan (aanvraag, toekenning, aanpassing plan)		●		
33	Wmo-voorzieningen (aanvraag, toekennen, wijziging, handhaving)	●			
34	Melding sloop		●		

4.2 Analyse van de mate van gebruik

In de onderstaande tabel zijn de resultaten uit de tabellen uit de voorgaande paragraaf samengevat. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen grote uitvoeringsorganisaties (inclusief de Manifestgroep-partijen), overige gebruikers en gemeenten. Het totale aantal processen in de tabel (38) is groter dan het totale aantal voor dit onderzoek geselecteerde processen (34) omdat:

- Bij de Belastingdienst bij één proces onderscheid is gemaakt tussen twee deelprocessen, omdat in de praktijk twee verschillende procedures worden gevolgd.
- Bij gemeenten drie processen voor zowel burgers als voor bedrijven van toepassing zijn. Deze drie processen zijn twee keer in de tabel opgenomen.

Tabel 4. Aantal werkprocessen dat door de typen gebruikers wordt uitgevoerd, ingedeeld naar mate van gebruik

Mate van gebruik van basisregistraties	Aantal werkprocessen per type gebruiker*			
	Grote uitvoeringsorganisaties	Overige gebruikers	Gemeenten	Alle gebruikers
Hoogwaardig gebruik	4	4	1	9
Frequent gebruik	2	2	6	10
Beperkt gebruik	2	8	6	16
Geen gebruik	3	0	0	3
Aantal werkprocessen per type gebruiker	11	14	13	38

* De verdeling is gebaseerd op 22 interviews met 18 organisaties en is niet statistisch representatief.

Alle gebruikers

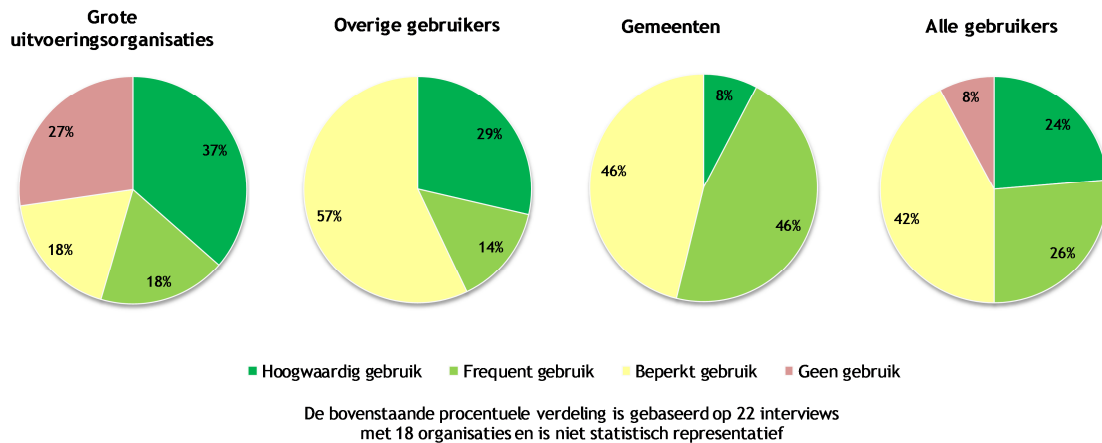
Uit de bovenstaande tabel blijkt - als wij naar de meest rechtse kolom kijken - dat bij 19 werkprocessen goed of zelfs hoogwaardig gebruik wordt gemaakt van de basisregistraties. Voor deze werkprocessen geldt dat gegevens niet of nauwelijks onnodig bij de aanvrager worden opgevraagd en dat de gebruikers bij de uitvoering van de werkprocessen geen andere gegevensbronnen gebruiken als de gegevens al in de basisregistraties beschikbaar zijn. Voor deze werkprocessen geldt dat de administratieve lasten voor de aanvrager hierdoor laag worden gehouden⁹.

Bij 19 werkprocessen worden de basisregistraties beperkt of zelfs niet ingezet. Voor deze werkprocessen kunnen de administratieve lasten door het gebruik van de basisregistraties waarschijnlijk worden gereduceerd, voor zowel de aanvragers als voor de gebruiker zelf.

Verschillen tussen typen gebruikers: wie voert welk % werkprocessen op welke manier uit?

In de onderstaande figuur zijn de gegevens uit tabel 4 grafisch weergegeven. Elke taartgrafiek maakt inzichtelijk welk percentage van de werkprocessen toegerekend kan worden aan welke mate van gebruik. Voor 'alle gebruikers' betekent dit bijvoorbeeld dat 9 van de werkprocessen met hoogwaardig gebruik overeenkomen met 24% van 38 werkprocessen.

⁹ Het is mogelijk dat een gebruiker ook informatie uitvraagt die al beschikbaar is in andere registratiesystemen. In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de basisregistraties, andere registraties zijn buiten beschouwing gelaten.



Figuur 4. Overzicht per type gebruiker: welk percentage van de werkprocessen kan worden toegerekend aan welke mate van gebruik.

Grote uitvoeringsorganisaties, overige gebruikers en gemeenten

Uit tabel 4 en de bovenstaande figuur kunnen de volgende aspecten worden afgeleid:

- Bij de grote uitvoeringsorganisaties valt op dat vooral de twee extremen - hoogwaardig gebruik en geen gebruik - sterk zijn vertegenwoordigd. Dit heeft te maken met het feit dat twee grote uitvoeringsorganisatie (de Belastingdienst en de RDW) voor de meeste werkprocessen in de categorie hoogwaardig gebruik vallen, terwijl andere grote uitvoeringsorganisaties soms geen gebruik maken van de basisregistraties (zie tabel 2).
- Bij de overige gebruikers zien wij dat bijna 30% van de werkprocessen van de geïnterviewde organisaties in de categorie hoogwaardig gebruik vallen. Opmerkelijk is, dat er voor 57% van de werkprocessen van de geïnterviewde organisaties toegang is tot de basisregistraties, maar dat deze toegang niet goed wordt gebruikt.

Concreet betekent dit dat hier een aanzienlijk verbeterpotentieel ligt, dat door het wegnemen van een beperkt aantal knelpunten - veelal op het vlak van organisatie - kan worden ontsloten.

- Bij de gemeenten hebben wij met een patroon te maken dat - qua beperkt gebruik - lijkt op de groep overige gebruikers. Ook hier hebben wij bij de geïnterviewde organisaties te maken met een relatief hoog percentage (46%) van de werkprocessen, waarbij er wel toegang is tot de basisregistraties, maar waarbij deze toegang niet goed wordt gebruikt.

Bij gemeenten valt ook op dat het percentage werkprocessen dat in de categorie hoogwaardig gebruik valt, met 8% heel laag is ten opzichte van de categorie frequent gebruik met 46%.

Concreet betekent dit dat bij gemeenten in elk opzicht sprake is van een groot verbeterpotentieel ten aanzien van het gebruik van de basisregistraties.¹⁰

¹⁰ Dit verbeterpotentieel is in de praktijk waarschijnlijk iets hoger dan hier door deze percentages is uitgedrukt. Er bestaat immers de indruk dat de geïnterviewde gemeenten hun zaken ten aanzien van het gebruik van de basisregistraties beter hebben geregeld dan de gemiddelde Nederlandse gemeente.

4.3 Ontwikkeling van prefill-diensten

De ambitie

In 2012 en 2013 is binnen Operatie NUP - onder andere door KING en een aantal IT-leveranciers - een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden voor het vooraf invullen van e-formulieren met voor gemeenten beschikbare gegevens. Voor deze zogenoemde prefill-diensten is gekeken naar een groot aantal bestaande en in ontwikkeling zijnde gegevensbronnen en in totaal 37 e-formulieren voor gemeentelijke producten. In bijlage VI is het overzicht van deze producten opgenomen.

In de praktijk is het nog niet mogelijk om een deel van de koppelingen tussen gemeentelijke e-formulieren en de gegevensbronnen tot stand te brengen. Voor sommige basisregistraties is dit wel mogelijk, en er is in overleg met de betrokken IT-leveranciers besloten om te starten met het ontwikkelen van standaarden voor deze zogenaamde prefill-diensten. Eind 2013 is een addendum aan het KING-convenant ondertekend waarmee de betrokken partijen zich aan deze ontwikkeling van prefill-diensten committeren. In dit kader worden op termijn de volgende basisregistraties gekoppeld aan prefill-diensten:

- ❑ Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).
- ❑ Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).
- ❑ Handelsregister (NHR).
- ❑ Basisregistratie Topografie (BRT).
- ❑ Basisregistratie Voertuigen (BRV).
- ❑ Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ).
- ❑ Basisregistratie Kadaster (BRK).

Aanbod van prefill-mogelijkheden door leveranciers

Eind 2013 zijn er formele afspraken gemaakt rond de ontwikkeling van prefill-diensten. Op het moment van dit onderzoek zijn derhalve nog geen gestandaardiseerde applicaties beschikbaar die prefill-diensten conform de nieuwe standaarden aanbieden.

Sommige gemeenten hebben echter al eerder door hun IT-leveranciers applicaties laten ontwikkelen die het voorinvullen van e-formulieren mogelijk maken. Het gaat hier doorgaans om het koppelen van e-formulieren aan de zaaksystemen (RGBZ) of datadistributiecentra die gemeenten al gebruiken. Concreet betekent dit dat de gegevens uit de basisregistraties alleen dan voor prefill kunnen worden gebruikt, als deze in de gemeentelijke Mid-Office beschikbaar zijn. Daarnaast kunnen uiteraard ook andere gegevens uit het gemeentelijke Mid-Office worden voorgevuld.

De implementatiegraad verschilt sterk per gemeente, maar in de meeste gevallen worden, voor zover het de basisregistraties betreft, voornamelijk gegevens uit de GBA en de BAG voorgevuld. De reden hiervoor is vooral te zoeken in het feit dat deze basisregistraties gebaseerd zijn op de gemeentelijke registratiesystemen. Sommige van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat er plannen zijn om in de toekomst koppelingen tot stand te brengen met de WOZ, de NHR en de BGT.

Aanbod van prefill-diensten door gemeenten aan burgers

Om gebruik te kunnen maken van prefill-diensten, is in veel gevallen een formele identificatie nodig van de aanvrager. Deze kan voor burgers alleen worden gegeven via DigiD. Gemeenten willen het gebruik van DigiD echter niet opleggen aan hun aanvragers, tenzij dit voor de uitvoering van het werkproces noodzakelijk is. Bij een WMO-aanvraag is identificatie met DigiD bijvoorbeeld een vereiste. Tijdens de interviews zijn er twee 'varianten' aangetroffen:

- Gemeenten die DigiD optioneel aanbieden. Veel gemeenten bieden hun formulieren aan in twee varianten, één met inlog met DigiD en één zonder. De formulieren met DigiD-inlog kunnen technisch gezien worden voorgevuld, mits de benodigde koppelingen hiervoor tot stand zijn gebracht. In de praktijk blijkt de mate waarin formulieren met DigiD-inlog ook daadwerkelijk worden voorgevuld, per gemeente sterk te verschillen. Er zijn naar verwachting geen gemeenten die alle formulieren al geschikt hebben gemaakt voor prefill.
- Gemeenten die geen gebruik maken van DigiD. Een beperkt deel van de gemeenten ziet op dit moment volledig af van het toepassen van DigiD. Zij bieden wel digitale formulieren voor burgers aan, maar deze kunnen, bij gebrek aan identificatie door de aanvrager, niet worden voorgevuld. Hierdoor wordt in de basisregistraties beschikbare informatie toch opgevraagd bij burgers. Deze gemeenten zijn formeel gezien in overtreding en burgers moeten voor eenduidige identificatie een bezoek aan de gemeente brengen. Deze gemeenten gebruiken de informatie uit de basisregistraties wel vaak om de ingevulde formulieren te controleren.

Aanbod van prefill-diensten door gemeenten aan bedrijven

Bedrijven kunnen zich online eenduidig identificeren door middel van e-herkenning. Zonder deze e-herkenning zijn identiteitsgebonden prefill-diensten voor bedrijven niet mogelijk. Een klein aantal gemeenten heeft sinds kort e-herkenning ingevoerd, maar zij geven aan dat er nog geen koppeling beschikbaar is met de NHR. In de praktijk betekent dit dat NHR-gegevens handmatig moeten worden ingevuld.

Concreet komt dit erop neer dat prefill-diensten voor bedrijven thans nog niet beschikbaar zijn.

Een bijzondere categorie van formulieren zijn de aanvragen die binnenkomen via het Omgevingsloket Online (OLO)¹¹. Bedrijven kunnen op dit moment met e-identificatie nog geen aanvraag indienen bij het OLO. Het OLO kan hierdoor niet worden voorgevuld, ook niet als de betreffende gemeente een IT-architectuur heeft die prefill-diensten mogelijk maakt. Gemeenten die serieus werk maken van het introduceren van voorgevulde e-formulieren zien dit als een belemmering bij het verbeteren van hun dienstverlening.

¹¹ Het OLO heeft de zogenaamde Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO) vervangen.

5 Bevindingen

5.1 Hoe zijn de bevindingen gestructureerd?

Drie categorieën van knelpunten voor de 34 werkprocessen

De knelpunten voor de 34 werkprocessen kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

1. **Technische knelpunten** komen voort uit een gebrek aan of problemen met IT-voorzieningen. Deze knelpunten zorgen ervoor dat een gebruiker niet of slechts via omwegen toegang heeft tot (de gegevens uit) de basisregistraties. Dit type knelpunten doet zich zowel voor aan de aanbodzijde als aan de gebruikerszijde. Deze technische knelpunten zijn in paragraaf 5.2 uitgewerkt.
2. **Organisatorische knelpunten** komen enerzijds voort uit de keuzes die zijn gemaakt over de vorm en opzet van het stelsel van basisregistraties en de rolverdeling tussen de betrokken stakeholders (zie paragraaf 2.1). Anderzijds ontstaan organisatorische knelpunten door de wijze waarop de stakeholders hun taken en werkprocessen intern organiseren. Vanuit de aanbodzijde betekent dit dat gebruikers niet of slechts met beperkingen kunnen beschikken over de benodigde gegevens. Aan de gebruikerszijde zorgen organisatorische knelpunten er over het algemeen voor dat beschikbare gegevens niet (goed) worden gebruikt. Deze organisatorische knelpunten zijn in paragraaf 5.3 uitgewerkt.
3. **Inhoudelijke knelpunten** ontstaan als beschikbare gegevens niet (goed) kunnen worden toegepast door gebruikers, bijvoorbeeld omdat de gegevens niet juist en niet voldoende actueel zijn. Het kan zich ook voordoen dat de vorm van de aangeboden gegevens niet in een bepaald werkproces in te passen is, bijvoorbeeld omdat de tijdvakken, waarop de beschikbare en de benodigde gegevens betrekking hebben, niet overeenkomen. Deze inhoudelijke knelpunten zijn in paragraaf 5.4 uitgewerkt.

Knelpunten voor de prefill-diensten

Naast de knelpunten die betrekking hebben op de 34 werkprocessen is ook een aantal specifieke knelpunten rond het gebruik van prefill-diensten voor gemeenten in kaart gebracht. Deze knelpunten leiden ertoe dat bestaande gegevens uit basisregistraties niet kunnen worden gebruikt om formulieren (gedeeltelijk) vooraf in te vullen. Deze knelpunten zijn nader uitgewerkt in paragraaf 5.5.

Ervaren knelpunten worden beschreven vanuit vier invalshoeken

Voor alle knelpunten, zowel van de 34 werkprocessen alsook van de prefill-diensten, zijn de volgende vier invalshoeken uitgewerkt om een helder beeld van de situatie te schetsen:

1. Perceptie van het knelpunt.
2. Types gebruiker en gebruiksfrequentie.
3. Situatie rondom het knelpunt en eventueel relevante voorbeelden.
4. Korte analyse.

Ad. 1. Perceptie van het knelpunt

Bij deze invalshoek wordt vooral ingegaan op hoe het knelpunt zich manifesteert, waar het optreedt en welke (typen) gebruikers en gegevensverstrekkers hierbij betrokken zijn. De perceptie van de gebruikers staat hierbij centraal: waar lopen zij tegenaan, waar hebben zij last van en wat staat in hun ogen een (beter) gebruik van basisregistraties in de weg. Deze perceptie is uiteraard subjectief ingekleurd. In de interviews is daarom door gerichte vragen zo ver mogelijk achterhaald of deze perceptie ook door feiten kan worden gestaafd. Ondanks deze poging om het een en ander meer te objectiveren, hoeft de hier weergegeven perceptie niet overeen te komen met de feitelijke situatie.

Ad 2. Typen gebruikers en aantallen

Knelpunten treden op bij gebruikers en het is derhalve belangrijk om na te gaan welke (typen) gebruikers last hebben van een bepaald knelpunt en in welke mate. Daarnaast is het belangrijk of een bepaald werkproces, waar het knelpunt optreedt, heel vaak wordt doorlopen of juist niet al te veel wordt gebruikt. Het gaat hierbij in eerste instantie om een schatting van de orde van grootte, bijvoorbeeld van het aantal aanvragen en/of het aantal verschillende gebruikers.

Ad 3. Situatie rondom het knelpunt en eventueel relevante voorbeelden

Om een goed beeld te verkrijgen van een knelpunt is het belangrijk om ook naar de setting te kijken waarin zich een bepaald knelpunt manifesteert. Voor zover de situatie rondom een knelpunt in het kader van dit onderzoek kon worden achterhaald, is deze hier kort beschreven. Dit voorbehoud wordt hier gemaakt, omdat het in kaart brengen en beschrijven van de vaak complexe feitelijke situatie en de diverse oorzaken voor knelpunten buiten de scope van dit onderzoek vallen.

Waar mogelijk worden relevante voorbeelden aangedragen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de in dit onderzoek geïdentificeerde knelpunten vooral betrekking hebben op het systeemniveau en dat derhalve sprekende voorbeelden op het niveau van afzonderlijke cases niet altijd beschikbaar zijn.

Ad 4. Analyse

Aan de hand van de perceptie van de gebruikers en de beschikbare informatie over de feitelijke situatie wordt geanalyseerd wat de kern van het probleem is, welke oorzaken voor het knelpunt aan te wijzen zijn en tegen welke achtergrond het knelpunt moet worden gezien. Daarbij wordt, waar mogelijk, ook aangegeven welke stakeholders een rol kunnen spelen bij eventuele oplossingsrichtingen. De analyse is gebaseerd op het professionele oordeel van de onderzoekers.

5.2 Technische knelpunten

Feitelijke situatie ontsluiting basisregistraties

Een basisregistratie is een database die niet direct toegankelijk is voor gebruikers. Om basisregistraties te ontsluiten, wordt daarom voor iedere basisregistratie een landelijke voorziening ontwikkeld¹².

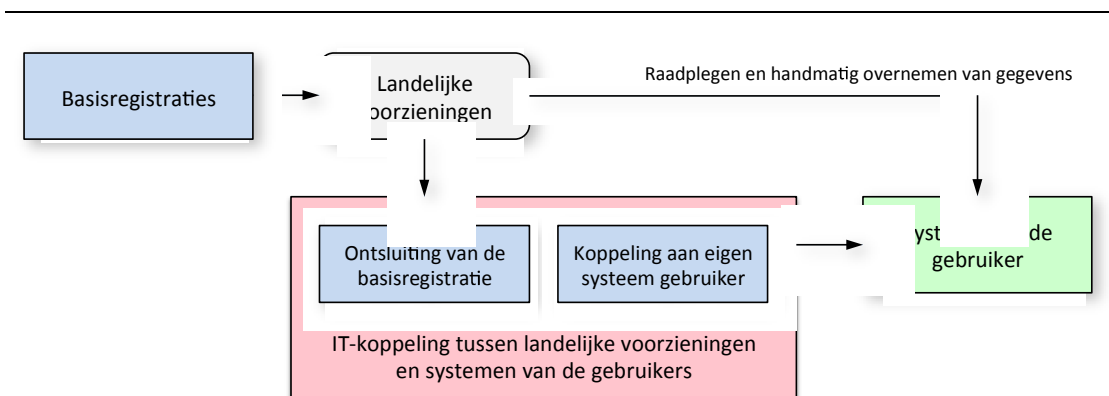
Voor een verbinding tussen deze landelijke voorziening en het systeem van de gebruiker zijn verschillende koppelingen nodig. Het ontwikkelen van deze koppelingen of knooppunten wordt meestal door de gebruikers zelf geïnitieerd¹³.

Grote uitvoeringsorganisaties dragen meestal zelf zorg voor het tot stand brengen van de benodigde koppelingen. Bij 'overige gebruikers' is het beeld gemengd. Vaak wordt door de organisaties zelf geïnvesteed in het ontwikkelen van een maatwerkkoppeling of zelfs een eigen knooppunt. Het komt ook voor dat de koppeling aan de landelijke voorziening wordt gerealiseerd via de stelselvoorzieningen of toepassingen die door bronhouders of derden ter beschikking worden gesteld.

Gemeenten maken doorgaans gebruik van de koppelmogelijkheden die door gespecialiseerde IT-leveranciers zijn ontwikkeld.

Overigens bestaat niet voor alle basisregistraties de mogelijkheid om gegevens op te halen via (landelijke) voorzieningen of knooppunten. Voor deze basisregistraties is het geautomatiseerd ophalen van gegevens niet mogelijk en moeten gebruikers afspraken maken met de bronhouder over andere vormen van gegevensuitwisseling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de BRI, waarvoor afspraken met de Belastingdienst nodig zijn om de gegevens te verkrijgen.

Deze feitelijke situatie is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Figuur 5. Schematische weergave ontsluiting basisregistraties en koppelingen met systemen van de gebruikers.

¹² Bij sommige basisregistraties vallen de feitelijke registratie en de landelijke voorziening samen, zoals bij de BRK, de BRT en het NHR.

¹³ De feitelijke IT-oplossing wordt ontwikkeld door een IT-leverancier. Het kan hier een externe (commerciële) aanbieder zijn of de eigen automatiseringsafdeling van de organisatie.

Ervaren knelpunten

In de praktijk ervaren gebruikers knelpunten bij het gebruiken van gegevens uit de basisregistraties die hun oorsprong vinden in de technische vormgeving van de basisregistraties enerzijds en het interne applicatielandschap anderzijds. De voornaamste door de gebruikers genoemde knelpunten zijn:

1. Het ontbreken van een uniforme terugmeldvoorziening.
2. De koppelvlakken kunnen niet op eenduidige wijze worden ontsloten.
3. Bestaande interne complexe IT-infrastructuur bemoeilijkt het gebruik van basisregistraties.

Deze knelpunten zijn in de volgende tabellen verder uitgewerkt.

Knelpunt nr.	1
Knelpunt naam:	Het ontbreken van een uniforme terugmeldvoorziening
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Gebruikers geven unaniem aan dat zij terugmeldingen doen als zij onvolkomenheden constateren. Zij hebben de indruk dat meldingen meestal snel en goed worden verwerkt, maar dat het terugmelden zowel aan de aanbods- zijde als aan de gebruikszijde veel efficiënter zou verlopen als er een uniforme terugmeldvoorziening zou zijn voor alle basisregistraties.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Het ontbreken van de terugmeldvoorziening is voor alle gebruikers van toepassing, maar levert de meeste hinder op bij partijen die grote aantallen werkprocessen doorlopen.</p> <p>In totaal gaat het om een groot aantal terugmeldingen, zowel bij Manifestgroeppartijen als bij overige gebruikers. De laatste jaren is het aantal terugmeldingen toegenomen, maar naar verwachting zal het aantal terugmeldingen op termijn afnemen als gevolg van de verbetering van de actualiteit en juistheid van de basisregistraties.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en eventueel relevante voorbeelden</p> <p>Gebruikers zijn wettelijk verplicht om geconstateerde fouten in de basisregistraties terug te melden aan de verantwoordelijke bronhouder.</p> <p>Voor de basisregistraties GBA, BAG en Kadaster zijn hiervoor web-portalen beschikbaar. Gedane meldingen komen binnen bij de bronhouder en moeten daar handmatig worden verwerkt. Vanwege de afwezigheid van standaarden richten de verschillende bronhouders deze verwerkingsprocessen naar eigen inzichten in. Dit gebeurt derhalve niet altijd efficiënt en er is geen uniforme kwaliteitsborging op het goed verwerken van terugmeldingen in de basisregistraties.</p> <p>Voor de overige basisregistraties is geen terugmeldvoorziening beschikbaar. Daar komen terugmeldingen binnen via verschillende kanalen zoals e-mails en telefonische berichten. Dit is in twee opzichten problematisch: er is geen sprake van kwaliteitsborging en er is geen consistente werkwijze.</p> <p>Door de respondenten zijn de volgende concrete voorbeelden aangedragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Een gemeente geeft, in de rol van bronhouder, aan dat het veel doorlooptijd heeft gekost een intern proces in te richten om terugmeldingen te verwerken. Eén van de moeilijkheden hierbij is dat de terugmeldingen vaak niet via de landelijke terugmeldvoorzieningen op één centraal punt binnenkomen, maar dat er ook vaak telefonisch of per e-mail wordt teruggemeld. Deze terugmeldingen komen bij verschillende (soorten) afdelingen bij de gemeente binnen en hebben daarnaast geen eenduidige vorm, waardoor het lastig is om een goede verwerking van de terugmeldingen te borgen. <input type="checkbox"/> Een gemeente geeft, in de rol van bronhouder, aan dat gebruikers vaak beschikken over documentatie waaruit kan worden afgeleid dat de gegevens in de basisregistraties onjuist zijn. Deze bronnen zijn echter niet beschikbaar voor de gemeente zelf en kunnen ook niet worden meegestuurd met de terugmelding. Zij kunnen hierdoor niet direct een documentcontrole uitvoeren en moeten zelf op zoek gaan naar de benodigde informatie. De mogelijkheid tot het meesturen van documentatie als bijlage bij de terugmelding zou dit knelpunt kunnen beperken of zelfs voorkomen. 	
<p>Analyse</p> <p>De respondenten geven aan dat terugmeldingen veel efficiënter kunnen worden verwerkt als zij de meldingen op een goede, eenduidige en volledige manier zouden binnenkrijgen. Het aanbieden van een goede terugmeldapplicatie beperkt het risico op het niet, niet tijdig of niet juist verwerken van terugmeldingen en draagt bij aan een snellere - en dus goedkopere - verwerking van de melding.</p> <p>De huidige situatie draagt niet bij aan het realiseren van de doelstelling om de kwaliteit van de basisregistraties systematisch te verbeteren.</p> <p>Verwacht wordt dat Digimelding 2.0, die op dit moment in ontwikkeling is, dit knelpunt voor een deel van de situaties kan oplossen.</p>	

Knelpunt nr.	2
Knelpunt naam:	De koppelvlakken kunnen niet op eenduidige wijze worden ontsloten
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Er is geen eenduidige aansluitmogelijkheid voor het merendeel van de basisregistraties. Voor elke individuele basisregistratie is het koppelvlak op een andere manier vormgegeven. Er is hierdoor geen sprake van een stelsel waar de gegevens door alle gebruikers op dezelfde manier kunnen worden opgehaald.</p> <p>Dit knelpunt wordt versterkt doordat iedere IT-leverancier de gegevens op een andere manier opslaat en koppelt. Hierdoor is het, ondanks afspraken omtrent de gestandaardiseerde uitwisseling van gegevens, ingewikkeld om een uniform stelsel te creëren en e-formulieren op dezelfde wijze voor in te vullen met gegevens.</p> <p>Potentiële gebruikers maken een afweging tussen nut en toegevoegde waarde en kosten enerzijds en technische en organisatorische complexiteit anderzijds. Als de business case niet voldoende gunstig is, wordt niet geïnvesteerd in het tot stand brengen van aanvullende koppelingen.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt doet zich met name voor bij de volgende typen gebruikers:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Regionale en lokale gebruikers, zoals brandweer, RUD's en GHOR's. De processen die door deze gebruikers worden uitgevoerd, kennen vaak geen hoge frequentie. Het duurt hierdoor relatief lang voordat investeringen worden terugverdiend. Daarnaast is het door de beperkte aantallen ook minder bezwaarlijk om de gegevens handmatig te verzamelen en te bewerken. Hoewel het hier per proces en per organisatie om relatief beperkte aantallen interacties gaat, betreft het op landelijke schaal echter een groot aantal interacties. □ Grotere uitvoeringsorganisaties, die voor de uitvoering van hun processen niet direct afhankelijk zijn van de basisregistraties, waaronder de landelijke inspectiediensten. Organisaties die hun processen in de huidige situatie efficiënt kunnen uitvoeren zonder daarbij gebruik te maken van de basisregistraties zijn eveneens terughoudend om te investeren in nieuwe koppelingen. Het gaat hierbij niet altijd om veel interacties met 'klanten' van de uitvoeringsorganisaties. Het kan ook gaan om processen waarbij grote hoeveelheden informatie worden gebruikt zonder dat er direct contact is met burgers of bedrijven, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van risicoanalyses door inspectiediensten. 	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Voor elke basisregistratie waarvan gemeenten de bronhouders zijn, is of wordt een landelijke voorziening ontwikkeld. Deze landelijke voorzieningen en de verstrekingsmodules van de overige basisregistraties (zoals NHR en BRK) maken het mogelijk om in de basisregistratie beschikbare gegevens op te vragen. Een gebruiker die de gegevens uit een basisregistratie wil toepassen in een werkproces, moet daartoe een aansluiting realiseren op de bijbehorende landelijke voorziening.</p> <p>De benodigde IT-oplossing kan door een interne of externe IT-leverancier worden verzorgd. Een gebruiker die bijvoorbeeld vijf basisregistraties benut, moet aansluiten op vijf verschillende voorzieningen om aan de benodigde gegevens te komen. In sommige gevallen ontvangt de gebruiker gegevens van de ene basisregistratie via meelevering door de andere basisregistratie (bijvoorbeeld BAG gegevens via de GBA).</p>	

Knelpunt nr. 2

Analyse

Een gebruiker heeft op dit moment voor iedere basisregistratie een afzonderlijke aansluiting op de bijbehorende landelijke voorziening nodig. De overheid ontwikkelt vier stelselvoorzieningen, waarvan er twee gericht zijn op gegevensuitwisseling:

- Digikoppeling is inmiddels beschikbaar, maar wordt nog niet door alle basisregistraties toegepast. Hierdoor is, ondanks de beschikbaarheid van de stelselvoorziening nog steeds maatwerk nodig om de gegevens te kunnen koppelen.
- Gebruikers kunnen zich nog niet via Digilevering abonneren op de levering van gegevens.

Gebruikers zijn wettelijk verplicht om de in de basisregistraties beschikbare authentieke gegevens te gebruiken. Zij staan hierdoor voor de keuze om een eigen aansluiting te (laten) ontwikkelen óf af te wachten tot de bovengenoemde stelselvoorzieningen beschikbaar komen voor alle (voor hen relevante) basisregistraties. Gebruikers die ervoor kiezen om eigen applicaties te ontwikkelen, krijgen te maken met hoge ontwikkelings- en onderhoudskosten. Gebruikers die afwachten, blijven in gebreken omdat zij niet aan de wettelijke verplichting voldoen.

De meeste middelgrote en grote gebruikers die grote aantallen aanvragen verwerken, hebben vanwege de wettelijke verplichting ervoor gekozen om zelf een aansluiting op de relevante basisregistraties te ontwikkelen. Voor kleinere lokale en regionale gebruikers met beperkte budgetten en voor grotere gebruikers zonder directe noodzaak, kan het ontbreken van goede stelselvoorzieningen het gebruik van de basisregistraties in de weg staan.

Knelpunt nr.	3
Knelpunt naam:	Bestaande interne complexe applicatielandschap (legacy) bemoeilijkt het gebruik van basisregistraties
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Het bestaande interne applicatielandschap binnen organisaties is in de loop van vele jaren tot stand gekomen en is hierdoor (te) complex geworden. Dit wordt in IT-kringen vaak aangeduid met de term 'legacy'.</p> <p>De hoge interne complexiteit zorgt er niet alleen voor dat het lastig is om aanpassingen door te voeren; ook het risico op technische storingen is hierdoor groot. Dit knelpunt wordt versterkt door het gebruik van een veelheid aan IT-leveranciers, waardoor één aanpassing aan het koppelvlak van een basisregistratie tot een veelheid aan ingrepen door verschillende IT-leveranciers in het applicatielandschap leidt.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt bij grote, complexe organisaties, zoals de meeste grote uitvoeringsorganisaties. Daarnaast kan het probleem zich voordoen bij kleine organisaties die veel verschillende typen werkprocessen doorlopen, waaronder gemeenten. Het aantal werkprocessen en interacties dat potentieel wordt beïnvloed is hiermee groot.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Het Stelsel van Basisregistraties stelt de informatie in de basisregistraties via koppelvlakken beschikbaar. Om deze gegevens daadwerkelijk te kunnen toepassen in de eigen processen, moeten koppelingen tot stand worden gebracht door de leveranciers van de lokale IT. De complexiteit en actualiteit van de lokale IT-infrastructuur zijn bepalend voor de hoeveelheid aanpassingen die nodig zijn om de basisregistraties te (blijven) toepassen.</p> <p>Tijdens het onderzoek zijn de volgende concrete voorbeelden aangedragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Een gemeente geeft aan dat het voor veel organisaties niet mogelijk is om de dienstverlening tijdelijk stop te zetten om een IT-aanpassing door te voeren. In de praktijk worden hierdoor vaak suboptimale oplossingen gekozen die kunnen worden doorgevoerd terwijl andere systemen operationeel blijven. Dit punt is onderstreept door de geïnterviewde IT-aanbieders. □ Een IT-aanbieder geeft aan dat bijna elke gemeente een unieke combinatie van IT-pakketten in gebruik heeft. Daarnaast willen gemeenten vaak binnen die pakketten nog ruimte hebben voor maatwerk. Hierdoor is, ondanks de beschikbaarheid van het door KING ontwikkelde Standaard Uitwisselingsformaat (StUF), veel maatwerk nodig bij het koppelen van applicaties en basisregistraties. □ Er komen bij een grote uitvoeringsorganisatie met enige regelmaat technische storingen voor bij het raadplegen van de GBA. Het is vaak onduidelijk wat daarvan de oorzaak is. De veronderstelling wordt gedaan dat het komt door de combinatie van interne systemen en de applicaties die nodig zijn om de basisregistraties te kunnen uitlezen. 	
<p>Analyse</p> <p>Veel organisaties maken voor verschillende afdelingen gebruik van verschillende applicaties, die vaak onderling zijn verbonden (verknoot) door een op maat ingericht centraal zaakstelsel of midoffice. Deze centrale voorziening kan worden gekoppeld met de basisregistraties. Om de onderlinge communicatie tussen applicaties, het midoffice en de basisregistraties goed vorm te geven, zijn meerdere koppelingen nodig. Een IT-infrastructuur zoals omschreven, wordt meestal in de loop van vele jaren ontwikkeld en neemt steeds verder toe in complexiteit.</p> <p>Naarmate de complexiteit toeneemt, wordt het lastiger om wijzigingen in het systeem door te voeren. Het is door de onderlinge samenhang ook niet mogelijk om aanpassingen in de verschillende applicaties gelijktijdig door te voeren. Het actualiseren van systemen wordt hierdoor kostbaar en tijdrovend.</p>	

5.3 Organisatorische knelpunten

Feitelijke situatie

De Rijksoverheid heeft de regie gevoerd bij de totstandkoming van het stelsel van basisregistraties. Het gaat hier om het creëren van de structuur en de bijbehorende kaders, de ontwikkeling van de basisregistraties zelf en het beschikbaar stellen van de basisregistraties door middel van landelijke voorzieningen.

De wijze waarop het stelsel van basisregistraties is vormgegeven, wordt door gebruikers soms ervaren als een belemmering om de informatie in basisregistraties te kunnen gebruiken voor hun werkprocessen. De keuzes die de Rijksoverheid heeft gemaakt bij de ontwikkeling van het stelsel leiden in sommige situaties ertoe dat de gebruikers de gegevens niet of niet goed kunnen gebruiken als (directe) input voor de uitvoering van een werkproces. Om de uitvoering van een dergelijk werkproces niet in gevaar te brengen, wordt de informatie derhalve opnieuw opgevraagd bij de aanvrager.

De Rijksoverheid is vanuit de rol van regisseur primair verantwoordelijk voor het bepalen van:

- ▣ Welke gegevens zijn opgenomen in registraties. Het gaat hierbij niet alleen om de aard van deze gegevens, maar ook om de gehanteerde (wettelijke) definities en de gebruikte notatie.
- ▣ Welke gegevens authentiek zijn. Gegevens die zijn aangewezen als authentiek moeten door gebruikers worden gebruikt en mogen niet opnieuw bij de aanvragers worden opgevraagd.
- ▣ Welke publieke en private partijen geautoriseerd zijn om toegang te krijgen tot de gegevens.
- ▣ De wijze waarop de gegevens toegankelijk zijn gemaakt voor de gebruikers.

Ervaren knelpunten

In de praktijk ervaren gebruikers knelpunten bij het gebruiken van de informatie in de basisregistraties die voortkomen uit beslissingen die door de overheid zijn genomen. De voornaamste knelpunten die door de gebruikers worden genoemd, zijn:

1. Implementatie is tijdrovend en duur.
2. Private organisaties met een publieke taak hebben geen toegang tot gegevens.
3. Spanningsveld tussen abonnementskosten en behoefte aan actualiteit van gegevens.
4. Kwantitatieve baten zijn niet inzichtelijk.
5. IT-beheerders en proceseigenaren werken onvoldoende samen.
6. Gebruikers hebben onvoldoende inzicht in de mogelijkheden.

Deze knelpunten zijn in de volgende tabellen verder uitgewerkt.

Knelpunt nr.	4
Knelpunt naam:	Implementatie is tijdrovend en duur
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Het opnieuw inrichten van bestaande processen waarbij de basisregistraties kunnen worden gebruikt, wordt als duur en tijdrovend ervaren. Om de basisregistraties langs gestandaardiseerde weg te kunnen toepassen in de eigen processen, moeten deze worden herzien. Dit kan hoge investeringskosten teweeg brengen, doordat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het uitzoeken welke informatie beschikbaar is en het hierop afstemmen van de processen veel capaciteit bij de organisaties zelf kost. 2. Het ontwikkelen van de benodigde IT-voorzieningen maatwerk vraagt. Dit kan leiden tot (forse) investeringen in IT. Het begeleiden van het IT-traject legt doorgaans eveneens fors beslag op de capaciteit. 3. Het eenmalig koppelen van de bestaande databestanden met de gegevens in de basisregistraties veel capaciteit vraagt. Vaak komt een deel van de gegevens in de eigen systemen overeen met één van de unieke sleutels in de basisregistraties (bijvoorbeeld het BSN of het KVK-nummer) en kan de koppeling snel tot stand worden gebracht. In de praktijk blijkt vaak dat een deel van de dataset van de organisatie afwijkt van de gegevens in de basisregistraties. In dat geval is vaak handwerk nodig om de conversie af te ronden. Dit kan de organisatie veel tijd kosten, zeker als het om grote gegevensbestanden gaat. <p>Gebruikers geven aan dat deze investeringen niet altijd in balans zijn met de (verwachte) baten, dat het hierdoor moeilijk is om bestuurlijk draagvlak te verkrijgen en/of dat er simpelweg geen capaciteit is binnen de organisatie om de transitie op te starten.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt heeft gespeeld tijdens de start van het gebruik van de basisregistraties bij de meeste bestaande gebruikers en vormt eveneens een belemmering voor nieuwe gebruikers. Het betreft hierbij vaak organisaties waarbij processen relatief weinig worden doorlopen. De tijdswinst is bij het gebruik van de basisregistraties door het lage aantal interacties relatief beperkt.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Gebruikers hebben in het verleden interne procedures uitgewerkt voor het afhandelen van werkprocessen. Deze procedures en de bijbehorende software zijn ontwikkeld voordat de basisregistraties algemeen beschikbaar kwamen. Om de nieuwe beschikbare gegevens te kunnen toepassen is doorgaans een aanpassing van zowel de interne procedures als de software nodig.</p> <p>Tijdens het onderzoek zijn de volgende concrete voorbeelden aangedragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Een IT-leverancier geeft aan dat de doorlooptijden voor het inrichten van nieuwe processen erg lang zijn. Dit komt niet alleen door de complexiteit van de IT-systemen zelf, maar ook door de wijze waarop verantwoordelijkheden binnen gebruikers zijn verdeeld. Het wachten op antwoorden op relatief eenvoudige vragen kan soms veel doorlooptijd kosten, wat tot grote vertragingen kan leiden. Bij het operationaliseren van IT-voorzieningen is soms spoed geboden en wordt gekozen voor een oplossing zonder koppeling met de basisregistraties. Dit knelpunt is aangedragen door IT-leveranciers. □ Een gemeentelijke IT-afdeling wil graag investeren in het aanbieden van gegevens in de basisregistraties aan de uitvoerende afdelingen. Zij zijn echter terughoudend om hun huidige processen te wijzigen, omdat zij onvoldoende capaciteit hebben om deze transitie door te voeren. Doordat er vanuit de uitvoerende afdelingen maar beperkt interesse bestaat, stelt het bestuur maar beperkt budgetten beschikbaar om de nieuwe applicaties te ontwikkelen. 	
<p>Analyse</p> <p>Veel organisaties die nog moeten starten met het implementeren van de basisregistraties, doorlopen sommige processen in de huidige situatie maar een beperkt aantal keren per jaar. Doordat het aanpassen van werkprocessen relatief veel capaciteit en doorlooptijd vraagt, zijn deze organisaties terughoudend met het aanpassen van hun werkprocessen. Dit effect wordt versterkt als er ook een investering in IT nodig is.</p> <p>Daarnaast worden er ook geen sancties opgelegd bij het niet toepassen van de beschikbare gegevens. Hierdoor hebben organisaties de mogelijkheid om een wettelijke verplichting zonder consequenties naast zich neer te leggen.</p>	

Knelpunt nr.	5
Knelpunt naam:	Sommige organisaties met een (semi-) publieke taak hebben geen toegang tot gegevens
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Sommige organisaties hebben geen toegang tot gegevens uit de basisregistraties die privacygevoelig zijn, ook niet wanneer zij publieke taken uitvoeren waarbij het gebruik van deze gegevens toegevoegde waarde heeft voor zowel de eigen procesvoering als het algemeen belang. Zij kunnen hierdoor hun processen niet vereenvoudigen en ook kunnen zij de administratieve lasten voor hun klanten niet verminderen.</p> <p>Hoewel het hier een bewuste keuze betreft van de wetgever, wordt dit door de organisaties wel als een knelpunt ervaren.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Het betreft hier:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Private organisaties die een publieke taak uitvoeren waarbij werkprocessen worden doorlopen waar persoonsgegevens bij nodig zijn. In dit onderzoek is alleen gesproken met een woningcorporatie, maar het is aannemelijk dat dit knelpunt ook speelt voor netbeheerders, energie- en waterleveranciers. Het gaat hierbij om zeer grote aantallen interacties tussen de organisaties en de klanten. □ Publieke organisaties die geen grondslag of mandaat hebben om de gegevens uit de basisregistraties toe te passen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de RUD's, maar uit het voorgaande onderzoek bleek dat ook grote uitvoeringsorganisaties hiermee soms te maken hebben. Het kan bij deze organisaties eveneens gaan om grote aantallen interacties per proces. Bij gemeenten komt dit knelpunt soms voor tussen verschillende afdelingen. 	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Persoonlijke gegevens mogen als gevolg van de privacyregelgeving alleen worden verstrekt aan overheidsorganisaties die een wettelijke taak uitvoeren, waarvoor de in de basisregistraties opgenomen gegevens nodig zijn om het proces uit te voeren. Private partijen hebben hierdoor geen toegang tot de betreffende gegevens, terwijl er wel een duidelijk publiek belang is.</p> <p>Een private organisatie kan wel afspraken maken met een overheid om de juistheid van gegevens te laten verifiëren. De woningcorporatie die deel heeft genomen aan dit onderzoek, illustreert dit aan de hand van de volgende voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ De woningcorporatie heeft afspraken met de gemeente over het gebruik van gegevens uit de basisregistratie bij het vermoeden van fraude. De woningcorporatie kan ter controle de gegevens van de GBA inzien, maar mag deze niet vastleggen. Voor de dossiervorming kan het echter nodig zijn om de gebruikte gegevens vast te leggen. De woningcorporatie laat dan de huurder een uittreksel van het GBA opvragen bij de gemeente en deze naar de woningcorporatie sturen. Hierbij is sprake van het opvragen van reeds beschikbare gegevens. □ De woningcorporatie bepaalt jaarlijks de inkomensafhankelijke huur (IAH) aan de hand van het gezinsinkomen. Hierbij wordt op basis van de eigen systemen van de woningcorporatie bepaald welke huurders op een adres woonachtig zijn (gezinssamenstelling) en vervolgens wordt een overzicht met adressen naar de Belastingdienst gestuurd. De Belastingdienst bepaalt aan de hand van de genoemde huurders en de BRI of het gezinsinkomen boven of onder een bepaalde inkomensgrens valt en geeft deze informatie door aan de woningcorporatie. Dit proces zou veel sneller en eenvoudiger kunnen worden uitgevoerd als de gezinssamenstelling aan de hand van de GBA kan worden bepaald en wanneer de gegevens uit de BRI door de corporaties langs geautomatiseerde weg beschikbaar zouden zijn. 	

Knelpunt nr.

5

Analyse

Alle Nederlandse gezinnen hebben te maken met woningcorporaties, netbeheerders, energie- en/of waterleveranciers of een combinatie hiervan. In de praktijk houden deze bedrijven een eigen registratie bij van hun klantenbestanden, terwijl deze gegevens ook in de basisregistraties beschikbaar zijn. Het gebruik van de basisregistraties zou de werkprocessen van deze organisaties aanzienlijk vereenvoudigen en het risico op fraude actief kunnen beperken. De kosten die voortkomen uit het beheren van de eigen database en de verliezen die worden geleden door fraude worden door de private partijen in de huidige situatie vaak afgewenteld op de maatschappij - het betreft immers commerciële aanbieders. Het gebruik van de basisregistraties zou deze kosten kunnen beperken en hierdoor ook de kosten van nutsvoorzieningen.

Daarnaast moeten bewoners bij het aanvragen of wijzigen van diensten informatie aanleveren die ook in de basisregistraties beschikbaar is. De administratieve lasten die hieruit voortkomen kunnen worden beperkt door het gebruik van basisregistraties. Deze besparing is zowel voor de klanten van publieke als private organisaties relevant.

Knelpunt nr.	6
Knelpunt naam:	Spanningsveld tussen abonnementskosten en behoefte aan actualiteit van gegevens
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>De kosten van een abonnement voor het gebruik van de basisregistraties nemen toe naarmate het aantal data-transacties toeneemt. Een maandelijkse update is bijvoorbeeld veel goedkoper dan een dagelijkse update, maar heeft als nadeel dat er in de tussentijd kunnen ontstaan verschillen tussen de administratieve situatie en de werkelijkheid. Dit kan leiden tot afwijkingen bij beslissingen die op deze gegevens gebaseerd worden. Een deel van de gebruikers accepteert dit risico omdat de kosten voor een hogere actualiteit niet opwegen tegen de kosten voor het herzien van de foutieve beslissingen.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt vooral voor organisaties die een werkproces slechts een beperkt aantal malen per jaar hoeven te doorlopen. Het betreft hier vaak lokale en regionale gebruikers.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Een deel van de gebruikers maakt intensief gebruik van de gegevens in de basisregistraties, waardoor het niet mogelijk is om de gegevens te verzamelen via individuele bevraging per interactie. Voor de NHR en de BRK geldt echter dat in de huidige situatie een abonnement vereist is om op grote schaal gegevens te kunnen opvragen.</p> <p>Bij een mutatieabonnement zijn de periodieke kosten altijd gelijk, maar nemen de kosten toe naarmate de interval tussen de updates afneemt. Bij een transactieabonnement zijn de kosten afhankelijk van de hoeveelheid gegevens die worden opgevraagd. De kosten per periode zijn hierbij dus afhankelijk van het feitelijke gebruik.</p> <p>Tijdens het onderzoek zijn de volgende concrete voorbeelden aangedragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Mutatieabonnementen zijn onbetrouwbaar, real-time koppelingen te duur. Twee inspectiediensten en gemeenten geven aan dat zij de voorkeur geven aan een real-time koppeling met de basisregistraties, zodat de kans op fouten zo klein mogelijk wordt. Een real-time koppeling kan echter tot hoge kosten leiden, waardoor de organisaties in de praktijk toch kiezen voor een - minder betrouwbaar - mutatieabonnement. ❑ Grootgebruikers van gegevens uit de basisregistraties, zoals twee geïnterviewde inspectiediensten, lopen regelmatig tegen de grenzen van hun abonnementen aan. Zij vragen, op incidentele basis, veel informatie op uit de basisregistratie. Als blijkt dat door veelvuldig gebruik het budget/abonnement wordt overschreden, kan geen informatie meer worden opgevraagd en kan het werk niet of niet meer goed worden uitgevoerd. Het afsluiten van een groter abonnement is niet handig omdat niet structureel zoveel gegevens nodig zijn. 	
<p>Analyse</p> <p>Het Stelsel van Basisregistraties biedt verschillende opties om de gegevens uit de basisregistraties te kunnen gebruiken. Het verplicht stellen van het gebruik van basisregistraties moet een bijdrage leveren aan het verminderen van de administratieve lasten van zowel overheden als bedrijven en burgers. Het is hierbij van belang dat de gegevens die worden gebruikt bij het nemen van beslissingen zo actueel mogelijk zijn. Hiermee kunnen de kosten van administratieve processen en de ergernis die samenhangt met het herstellen van beslissingen, tot een minimum worden beperkt.</p> <p>De optie waarbij een real-time koppeling wordt gebruikt is duurder dan een mutatieabonnement, waarbij een statische kopie van gegevens wordt gebruikt. Gebruikers vinden vaak dat de extra kosten van een real-time koppeling niet opwegen tegen het in hun ogen kleine risico op niet goed onderbouwde beslissingen.</p> <p>Gebruikers willen altijd de meest actuele informatie gebruiken voor beslissingen, zodat de kans op fouten zoveel mogelijk wordt beperkt. De systemen die een real-time koppeling mogelijk maken, worden gebouwd door commerciële aanbieders. Deze aanbieders berekenen bij een directe koppeling een tarief per transactie, waardoor de kosten - zeker bij een grote afnemer - snel oplopen. Hierdoor wordt vaak gekozen voor een mutatieabonnement.</p> <p>Als de kosten van het gebruik in de ogen van een gebruiker niet opwegen tegen de toegevoegde nauwkeurigheid, dan gaat een deel van de baten van de basisregistraties verloren.</p>	

Knelpunt nr.	7
Knelpunt naam:	Kwantitatieve baten zijn niet inzichtelijk
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Hoewel uit de informatievoorziening blijkt dat het gebruik van de basisregistraties de kosten van administratieve processen beperkt, is hiervoor geen goede kwantitatieve onderbouwing gegeven. Het is hierdoor niet goed mogelijk om te beoordelen of de investering die nodig is om de basisregistraties te gebruiken op termijn wordt terugverdiend.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt met name voor lokale en regionale gebruikers die willen starten met het gebruik van de basisregistraties of die het gebruik van de basisregistraties willen versterken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Voor organisaties die nog moeten starten met het gebruik van de basisregistraties geldt dat het vaak gaat om een beperkt aantal verschillende processen. Het aantal interacties verschilt van gebruiker tot gebruiker, maar doorgaans is het aantal beïnvloede interacties relatief beperkt. <input type="checkbox"/> Organisaties die al gebruik maken van de basisregistraties en die het gebruik willen verbeteren, voeren vaak een selectie van processen uit. Het belangrijkste voorbeeld zijn hier de gemeenten. De processen waarvoor de basisregistraties niet (goed) worden toegepast zijn doorgaans de processen die minder vaak worden doorlopen. 	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Het Stelsel van Basisregistraties laat de maatschappelijke baten van het gebruik van beschikbare gegevens in kaart brengen. Er is echter nog geen uitgebreid onderzoek verricht naar de kwantitatieve baten, omdat deze baten per gebruiker of zelfs per afdeling bij de gebruiker kunnen verschillen. Een organisatie die wil weten wat de kwantitatieve baten zijn van het gebruik van de basisregistraties zal dus zelfstandig een business case moeten (laten) maken.</p> <p>Tijdens het onderzoek zijn de volgende concrete voorbeelden aangedragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organisaties die wel toegang hebben tot de relevante basisregistraties, zoeken de benodigde informatie soms nog handmatig op omdat het koppelen van systemen complex en/of duur is. De registraties worden dan wel gebruikt, maar er gaat intern nog steeds (veel) tijd verloren met het handmatig overnemen van informatie. Dit punt werd onder andere aangedragen door gemeenten, inspectiediensten, en twee grote uitvoeringsorganisaties. <input type="checkbox"/> De meerwaarde bij het gebruik van de basisregistraties is onduidelijk. Een aantal regionale partijen is terughoudend bij het gebruik van de basisregistraties, omdat de meerwaarde onvoldoende duidelijk is. Het betreft hierbij bijvoorbeeld de drie regionale gebruikers. Dit is opmerkelijk, aangezien organisaties die beschikken over een goede koppeling met de basisregistraties aangeven dat dit resulteert in gebruiksvriendelijke processen, zowel voor de aanvrager als voor de uitvoerende partij. 	
<p>Analyse</p> <p>Het aanpassen van werkprocessen en IT-applicaties kost organisaties capaciteit en investeringskosten. Een deel van de organisaties maakt, zeker tegen het licht van de bezuinigingsdoelstellingen, een zorgvuldige afweging bij het investeren in nieuwe ontwikkelingen. Zowel proceseigenaren als IT-beheerders merken dat het lastig is om besturen en directies ervan te overtuigen dat het gebruik van de basisregistraties naast maatschappelijke baten, ook financiële baten oplevert. Een financiële onderbouwing van de investering is hiervoor noodzakelijk. Veel organisaties hebben echter niet de capaciteit of kennis om zelfstandig een business-case uit te voeren, waardoor initiatieven voor het verbeteren van het gebruik van basisregistraties weinig prioriteit krijgen of zelfs helemaal geen doorgang kunnen vinden.</p>	

Knelpunt nr.	8
Knelpunt naam:	IT-beheerders en proceseigenaren werken onvoldoende samen
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>De verantwoordelijkheid voor het gebruik van basisregistraties is bij de meeste gebruikers niet duidelijk neergelegd bij één afdeling. In deze situatie nemen de verschillende betrokken afdelingen (automatisering, data-inwinning, afhandelen van aanvragen, etc.) geen van allen de verantwoordelijkheid, waardoor het onderwerp niet wordt gecoördineerd. Doordat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het onderwerp, wordt de benodigde tijd en capaciteit om het gebruik van basisregistraties te verbeteren, niet vrijgemaakt.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt met name bij regionale en lokale organisaties waarbij meerdere processen worden uitgevoerd, maar waarbij het aantal malen dat het proces per organisatie wordt uitgevoerd, relatief beperkt is. Het knelpunt kan ook een rol spelen bij landelijke organisaties, maar ook dan geldt dat het doorgaans processen betreft met een relatief lage gebruiksfrequentie.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>De Rijksoverheid heeft bepaald dat de in de basisregistraties beschikbare authentieke gegevens moeten worden gebruikt bij het uitvoeren van publieke taken. Gebruikers zijn zelf verantwoordelijk voor het inrichten van de organisatie die nodig is om het gebruik van de basisregistraties te realiseren. Er is geen toezicht op en er bestaan geen sancties wanneer gebruikers dit niet doen. Wel is er vanuit het Rijk en gemeenten een beperkte stimulerende rol (ingevuld door Cluster STOUT en KING).</p> <p>Dit knelpunt is door de respondenten geïllustreerd met de volgende voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Een grote uitvoeringsorganisatie gebruikt inkomensgegevens bij het uitvoeren van een deel van haar processen. Een proceseigenaar was er niet van op de hoogte dat inkomensgegevens in de BRI beschikbaar zijn. De afdeling vraagt hierdoor onbewust reeds beschikbare gegevens op bij aanvragers. □ Een medewerker van een gemeentelijke afdeling gaf aan dat een werkproces nadat het is ingericht, vaak pas wordt aangepast als hiertoe een directe prikkel van buitenaf komt, bijvoorbeeld in de vorm van een wijziging van de wet of een bezuinigingsopgave vanuit het bestuur. Er is vanuit het oogpunt van afdelingen geen directe prikkel om voor functionerende werkprocessen na te gaan of er een verbeteringslag mogelijk is door het gebruik van de basisregistraties. Zij zien hiervoor een rol weggelegd voor de IT-afdeling. □ De IT-afdeling van een gemeente geeft aan dat het lastig is om een individuele afdeling ervan te overtuigen dat het gebruik van basisregistraties de processen kan vereenvoudigen. Een belangrijke reden is dat de IT-afdeling niet kan laten zien hoe een nieuwe werkwijze zou werken, hiervoor moeten immers eerst investeringen in het IT-systeem worden gedaan. Deze investeringen kunnen echter niet worden gedaan omdat niet zeker is of de afdeling wel daadwerkelijk met de nieuwe werkwijze aan de slag wil. 	
<p>Analyse</p> <p>Gebruikers hebben meestal verschillende afdelingen die bij het gebruik van de basisregistraties moeten worden betrokken. In de praktijk blijkt dat geen van de betrokken afdelingen de verantwoordelijkheid voor de implementatie oppakt, mede omdat er vanuit de leiding geen beslissingen over worden genomen. Gebruikers ervaren deze versnipperde verantwoordelijkheid als een belangrijke oorzaak voor het niet starten of het niet goed gebruiken van de basisregistraties.</p> <p>Veel (potentiële) gebruikers ervaren het onderwerp 'basisregistraties' als abstract en te ver weg van de dagelijkse bedrijfsvoering. Andere werkzaamheden en onbekendheid met het onderwerp zorgen ervoor dat niemand het initiatief neemt om het onderwerp hogere prioriteit te geven. Vaak worden om deze reden de benodigde middelen en capaciteiten niet vrijgemaakt. Bij gebruikers waar de implementatie wel goed verloopt, komt dit vaak door de persoonlijke betrokkenheid en interesse van bepaalde medewerkers of bestuurders.</p>	

Knelpunt nr.	9
Knelpunt naam:	Gebruikers hebben onvoldoende inzicht in de mogelijkheden
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Gebruikers geven aan dat zij de gegevens in de basisregistraties wel willen gebruiken, maar dat zij onvoldoende inzicht hebben in de aard van de beschikbare informatie en de juridische en praktische mogelijkheden om deze informatie te gebruiken. Zij ervaren een tekort aan kennis binnen de eigen organisatie en geven aan dat informatie over de concrete mogelijkheden niet beschikbaar of moeilijk vindbaar is.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt met name bij regionale en lokale gebruikers die niet of in beperkte mate beschikken over afdelingen die zich specifiek met procesverbetering bezighouden. Het aantal processen dat wordt beïnvloed verschilt sterk per type gebruiker. Voor gemeenten betreft het een groot aantal individuele processen; voor bijvoorbeeld de brandweer, provincie, waterschappen en de GHOR's is het aantal processen beperkt.</p> <p>Landelijke gebruikers, zoals uitvoeringsorganisaties en toezichthouders, beschikken vaak over afdelingen die zich bezighouden met verbetering van de dienstverlening en het slimmer gebruiken van beschikbare bronnen. Deze afdelingen hebben doorgaans goede contacten met de Rijksoverheid en met de verschillende bronhouders. Deze groep beschikt hierdoor over meer kennis en inzicht over dit onderwerp.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>Het Rijk heeft een kenniscentrum ingericht om gebruikers te ondersteunen bij het (starten met) gebruiken van de gegevens in het Stelsel van Basisregistraties. Dit kenniscentrum bestaat uit de algemene website www.stelselinformatiepunt.nl, individuele ondersteunende websites voor een aantal individuele registraties en een helpdesk waar (potentiële) gebruikers terecht kunnen met vragen. Daarnaast is een stelselcatalogus beschikbaar waarin wordt toegelicht welke gegevens beschikbaar zijn.</p> <p>Ondanks dit informatieaanbod, geven de respondenten aan dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Bij een deel van de regionale organisaties zoals de brandweer, provincies en de GHOR geen of weinig aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om informatie te (her)gebruiken, terwijl de mogelijkheden op landelijk niveau wel bekend zijn. De IT-afdeling weet welke informatie beschikbaar is, de proceseigenaren weten welke informatie er nodig is, maar zij praten niet of onvoldoende met elkaar over de mogelijkheden. <input type="checkbox"/> Bij gemeenten blijken er grote verschillen te bestaan in de kennis die zij hebben over de toepassingsmogelijkheden van de basisregistraties. Met name kleine gemeenten geven aan dat zij hiervoor sterk afhankelijk zijn van externe aanbieders van IT. <input type="checkbox"/> Proceseigenaren bij gemeenten, brandweer en woningcorporaties geven aan dat niet altijd duidelijk is welke basisregistraties men verplicht is te gebruiken. Daarnaast is de prioriteit om veelvuldig van basisregistraties gebruik te maken niet erg hoog. 	
<p>Analyse</p> <p>Er is veel informatie beschikbaar over de mogelijkheden van de basisregistraties. Potentiële gebruikers geven echter beperkt prioriteit aan het starten met het gebruik van de basisregistraties. Zij gaan hierdoor niet actief op zoek naar de beschikbare informatie. Zij worden daarnaast ook niet rechtstreeks benaderd om hen op de beschikbare informatie te wijzen. Het niet op de hoogte zijn van informatie wordt door veel gebruikers onterecht geïnterpreteerd als een gebrek aan informatie.</p>	

5.4 Inhoudelijke knelpunten

Feitelijke situatie

Een deel van de gebruikers maakt gebruik van informatie uit basisregistraties voor het nemen van wettelijke beslissingen. Het is daarom van belang dat de gegevens niet alleen aansluiten bij wat de gebruiker nodig heeft¹⁴, maar ook dat de informatie in de basisregistraties juist, actueel en volledig is. De Rijksoverheid heeft vastgelegd welke informatie per basisregistratie wordt vastgelegd en voor iedere basisregistratie een bronhouder of een groep van bronhouders aangewezen, die primair verantwoordelijk is voor:

- ▣ De juistheid en actualiteit van gegevens. De gegevens die in de basisregistraties zijn opgeslagen over een persoon of object mogen niet fout of verouderd zijn.
- ▣ De volledigheid van de basisregistraties. Er mogen geen gegevens in de registraties ontbreken.

Een bronhouder kan bij het beheren van de basisregistraties afhankelijk zijn van de gegevens die worden aangeleverd door gegevensverstrekkers, bijvoorbeeld burgers, bedrijven of andere overheden. Als deze gegevensverstrekkers onjuiste of onvolledige informatie aanleveren of de gegevens te laat verstrekken, kan dit leiden tot onvolkomenheden in de basisregistraties.

Naast de gegevens die worden aangeleverd door gegevensverstrekkers, worden ook mutaties doorgevoerd naar aanleiding van rechtsfeiten. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een huwelijk, een scheiding of het opstellen van een notariële akte. Bij deze rechtsfeiten is de bronhouder vaak niet afhankelijk van een gegevensverstrekker, waardoor de kans op onvolkomenheden kleiner is.

Bij het verwerken van mutaties in de basisregistraties zijn er twee momenten waar correcties kunnen worden uitgevoerd:

- ▣ Bij de invoer van de gegevens. De bronhouder controleert de gegevens bij het invoeren in de basisregistratie. Als hierbij fouten worden geconstateerd, dan kan de fout tijdig worden hersteld. In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk om een goede invoercontrole uit te voeren. Als een werkgever onjuiste informatie verstrekt over het inkomen van een werknemer aan de Belastingdienst, dan kan deze organisatie de gegevens aan de hand van historische gegevens wel beoordelen op aannemelijkheid, maar niet op juistheid. Een volledig sluitende invoercontrole is hierdoor niet altijd haalbaar.
- ▣ Bij het gebruik van de gegevens. Als een gebruiker constateert dat er onjuistheden of onvolledigheden in een basisregistratie zijn opgenomen, dan moet hij een terugmelding doen aan de bronhouder. De bronhouder kan de juiste informatie achterhalen en de fout herstellen.

Ervaren knelpunten

In de praktijk ervaren gebruikers ondanks de hierboven beschreven controlemechanismen regelmatig problemen als gevolg van onjuiste of onvolledige gegevens in de basisregistraties. Gebruikers geven aan dat de gegevens in de basisregistraties dan niet van voldoende kwaliteit zijn om een beslissing op te kunnen baseren. Om de validiteit en wetmatigheid van hun beslissingen niet in gevaar te brengen, vinden gebruikers het soms noodzakelijk om aanvullende controles uit te voeren. Het kan hierbij gebeuren dat gebruikers informatie opnieuw opvragen bij de aanvrager om te verifiëren of de gegevens in de basisregistraties juist zijn. In dat geval is het wenselijk dat de resultaten van deze verificatie worden teruggemeld aan de bronhouder. Het is niet duidelijk of dit ook altijd gebeurt.

¹⁴ Het kan ook voorkomen dat de gegevens in de basisregistraties als gevolg van keuzes die de Rijksoverheid heeft gemaakt, door de gebruikers als niet bruikbaar worden beschouwd.

Bij het constateren van onvolkomenheden moet een terugmelding worden gedaan om ervoor te zorgen dat fouten worden gecorrigeerd. Dit leidt voor gebruikers tot extra handelingen voor het controleren en terugmelden. Dit kan problemen opleveren bij werkprocessen waarbij sprake is van grote aantallen interacties, omdat een klein percentage aan afwijkingen tot een groot aantal aanvullende handelingen kan leiden.

Ook komt het voor dat de aard of vorm van de gegevens in de basisregistraties niet volledig aansluiten op de informatievraag die een gebruiker heeft, waardoor de informatie niet goed toepasbaar is. Dit probleem kan soms worden ondervangen door het proces anders in te richten, maar in de praktijk wordt er vaak voor gekozen om de niet toepasbare informatie bij de aanvrager op te halen.

Het bovenstaande is uitgewerkt in de volgende knelpunten:

10. Gegevens sluiten onvoldoende aan bij de wensen van de gebruiker.
11. Beschikbare gegevens zijn niet altijd juist of actueel.

Deze knelpunten zijn in de volgende tabellen verder uitgewerkt.

Knelpunt nr.	10
Knelpunt naam:	Gegevens sluiten onvoldoende aan bij de wensen van de gebruiker
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>De gegevens in de basisregistraties sluiten niet goed aan bij de processen zoals deze door de gebruikers worden uitgevoerd, waardoor deze gegevens niet goed kunnen worden toegepast. Dit knelpunt is tijdens dit onderzoek met name aangedragen bij de NHR. Daarnaast zijn de definities van begrippen niet altijd duidelijk, waardoor soms moeilijk kan worden bepaald of een gegeven toepasbaar is.</p> <p>Een deel van de respondenten maakt overigens weinig of geen onderscheid tussen de termen 'kwaliteit' en 'toepasbaarheid' en ervaart beperkingen in de toepassingsmogelijkheden van de informatie als een kwaliteitsprobleem.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit knelpunt speelt met name bij gebruikers die werkprocessen uitvoeren waarbij de organisatorische werkelijkheid belangrijker is dan de administratieve werkelijkheid. Het gaat hierbij bij de NHR bijvoorbeeld om gegevens die toezichhouders en verstrekkers van subsidies gebruiken. Ook andere typen gebruikers ondervinden dit probleem, zowel met de NHR als met andere basisregistraties. In totaal gaat het om significante aantallen processen.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>In veel gevallen bepaalt een wettelijk kader welke begrippen en definities er bij het doorlopen van een proces gehanteerd worden bij het nemen van een beslissing. In de praktijk kunnen verschillen tussen definities ertoe leiden dat begrippen die op het eerste oog hetzelfde lijken, in de praktijk verschillen. Een voorbeeld betreft het partnerbegrip, dat in verschillende wetten verschillend is gedefinieerd. De verschillen in definities zorgen ervoor dat gegevens die wel beschikbaar zijn, niet altijd goed kunnen worden toegepast.</p> <p>De NHR</p> <p>Een bedrijf moet zich bij de Kamer van Koophandel inschrijven in het NHR. In een aantal sectoren, waaronder de zorg en het onderwijs zijn er bedrijven of instellingen die alleen een hoofdvestiging hebben ingeschreven, terwijl zij ook over een aantal deellocaties beschikken. Gebruikers hebben hierdoor de indruk dat het aantal vestigingen in de praktijk groter is dan op basis van de NHR blijkt.</p> <p>Bij de inschrijving moeten onder meer naam, adres, contactgegevens, omvang, typering van het bedrijf (SBI-code) en gegevens over functionarissen en tekenbevoegden worden vastgelegd. Bedrijven moeten wijzigingen in de bedrijfsvoering doorgeven aan de Kamer van Koophandel, zodat de NHR actueel blijft.</p> <p>De respondenten geven als voorbeeld bij de toepassingsproblemen met NHR-gegevens aan dat de gegevens over de bedrijfsactiviteiten niet voldoende aansluiten. Hierdoor moet er regelmatig extra uitvraag worden gedaan naar bedrijfsgegevens, bijvoorbeeld door deze gegevens op te vragen bij de klant en/of vindt verificatie hiervan plaats bij een andere partij (bijvoorbeeld de Belastingdienst). Specifieke knelpunten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ De NHR bevat bij bepaalde branches vooral gegevens over hoofdkantoren, terwijl er afnemers zijn die juist behoefte hebben aan inzicht in de deellocaties. Dit punt is aangedragen door twee grote uitvoeringsorganisaties en door twee inspectiediensten en één regionale gebruiker. □ De SBI-indeling kan niet worden gebruikt om te bepalen in welke Wabo-categorie een bedrijf valt, waardoor niet duidelijk is onder welk vergunnings- en toezichtsregime een bedrijf komt te vallen. Dit is lastig voor de overheden die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening en het toezicht bij deze categorieën bedrijven. 	
<p>Analyse</p> <p>De bronhouders leggen de gegevens in de basisregistraties vast conform de wet. In de praktijk blijkt het voor te komen dat gebruikers deze gegevens hierdoor niet goed voor hun processen kunnen gebruiken, omdat de informatievraag niet (voldoende) overeen komt met het aanbod. Ook komt het voor dat gegevens niet worden gebruikt omdat niet duidelijk is of het begrip voldoende aansluit. Dit zou mogelijk kunnen worden voorkomen door meer aandacht te besteden aan het vastleggen van de exacte begripsdefinitie.</p>	

Knelpunt nr.	11
Knelpunt naam:	Beschikbare gegevens zijn niet altijd juist of actueel
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Een deel van de gebruikers geeft aan dat de gegevens in de BAG en de NHR onvoldoende actueel zijn om volledig op te kunnen vertrouwen. Het is hierdoor in de perceptie van de gebruikers noodzakelijk om een eigen registratie bij te houden om de gegevens te kunnen toetsen of om de gegevens ter verificatie ook bij de aanvrager uit te vragen.</p>	
<p>Type gebruikers en aantallen</p> <p>Dit probleem doet zich vooral voor bij processen waarbij een hoge frequentie van toepassing is én waarbij de gegevens uit de basisregistratie van belang zijn bij het nemen van een beslissing. Het betreft hier vaak processen die worden uitgevoerd door de landelijke uitvoeringsorganisaties.</p> <p>Gebruikers die grote hoeveelheden gegevens op meta-niveau analyseren, zoals de landelijke inspectiediensten bij risicoanalyses, ondervinden geen of slechts beperkt hinder als gevolg van onjuistheden of actualiteitsproblemen, omdat er geen bindende beslissingen worden genomen op basis van de informatie.</p> <p>Voor gebruikers die processen uitvoeren waarop op beperkte schaal beslissingen worden genomen, is de kans op fouten relatief klein en wordt dit knelpunt maar beperkt ervaren.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt en relevante voorbeelden</p> <p>De basisregistraties zijn een administratieve neerslag van de werkelijkheid. Als de werkelijkheid verandert, dan moet de administratieve werkelijkheid ook worden aangepast. Als degene die de wijziging veroorzaakt dit niet doorgeeft aan de bronhouder of als er bij het aanpassen van de basisregistratie vertraging optreedt, dan kan dit leiden tot foute beslissingen bij organisaties die de gegevens gebruiken om processen uit te voeren en beslissingen te nemen.</p> <p>Ten aanzien van de specifieke basisregistraties zijn door de respondenten de volgende opmerkingen gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ De BAG. Veel gemeenten zijn nog bezig met de actualisatieslag ten behoeve van de verbetering van de BAG. Gemeenten geven zelf aan dat zij onvoldoende capaciteit en budget hebben om de benodigde kwaliteitslag te kunnen doorvoeren, waardoor de registratie nog onvoldoende betrouwbaar is. Aangezien de BAG ten grondslag ligt aan de NHR, WOZ en GBA kan dit risico's veroorzaken voor de juistheid van gegevens. <p>Het beeld rond nog haperende kwaliteit en actualiteit wordt inderdaad bevestigd door de evaluatie van het BAG-afnemersonderzoek¹⁵ 2013. Volgens het ministerie van IenM geven gebruikers aan dat er door ontbreken van meta-informatie geen beeld is over de actualiteit per gemeente en als geheel. Dit blijkt ook uit de BAG-inspecties, waarbij blijkt dat mutatietermijnen door veel gemeenten niet worden gehaald, terwijl de registraties inmiddels voor 98% accuraat hadden moeten zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Het NHR. Kamers van Koophandel voeren gegevens in en voeren achteraf kwaliteitscontroles uit. Doordat bedrijven wijzigingen echter vaak niet doorgeven, enerzijds vanuit kosten oogpunt, maar ook omdat men zich niet bewust is van de verplichting om wijzigingen door te geven, kunnen er ondanks de kwaliteitscontroles afwijkingen in de registraties ontstaan. Het ervaren gebrek aan actualiteit zorgt ervoor dat de NHR niet als een betrouwbare registratie wordt gezien door gemeenten en door een inspectiedienst. Het komt geregeld voor dat een extra informatie-uitvraag bij bedrijven nodig is, bijvoorbeeld om de juiste contactpersonen, adresgegevens en/of de omvang van het bedrijf te achterhalen. 	
<p>Analyse</p> <p>Gebruikers van basisregistraties worden soms geconfronteerd met gegevens die niet juist of niet actueel zijn. Dit kan problemen geven als de gegevens gebruikt worden om beslissingen op te baseren. Als een gegeven niet blijkt te kloppen, dan moet de gebruiker actie ondernemen om het juiste gegeven te achterhalen en daarnaast een terugmelding doen. Een onjuistheid levert hierdoor relatief veel hinder op voor de gebruiker.</p> <p>In de praktijk blijkt dat het merendeel van de gegevens in de basisregistraties betrouwbaar is. De belangrijkste gegevens in de NHR blijken voor 98% accuraat. Desondanks blijkt dat de 2% onjuistheden bij de gebruikers meer indruk maakt dan het grote aantal correcte gegevens.</p>	

¹⁵ 'BAG-afnemersonderzoek 2013' Statistiek, 2013. Raadpleegbaar via <http://bag.vrom.nl>.

5.5 Knelpunten bij het gebruik van prefill-diensten

Binnen Operatie NUP is, onder andere door KING en een aantal IT-leveranciers, een start gemaakt met de ontwikkeling van prefill-diensten. Eind 2013 zijn er formele afspraken gemaakt rond de ontwikkeling van prefill-diensten. Op het moment van dit onderzoek zijn echter nog geen gestandaardiseerde applicaties beschikbaar die prefill-diensten conform de nieuwe standaarden aanbieden.

Sommige gemeenten hebben echter al eerder door hun IT-leveranciers applicaties laten ontwikkelen die het voorinvullen van e-formulieren mogelijk maken. De ervaringen van de IT-leveranciers en de betrokken gemeenten bij de doorlopen ontwikkelingen geven een interessante doorkijk naar de mogelijke knelpunten waarmee IT-aanbieders te maken krijgen bij de ontwikkeling van de standaarden en de problemen waarmee gemeenten te maken krijgen bij het daadwerkelijk implementeren van deze standaarden.

Op basis van de onderzoeksresultaten blijken de volgende knelpunten relevant:

12. Gemeenten zijn terughoudend bij het gebruik van e-identificatie.
13. Standaarden worden niet goed toegepast.
14. Gemeenten hechten (te)veel belang aan maatwerk.

Deze knelpunten zijn in de volgende tabellen verder uitgewerkt. De tabellen wijken af van de eerder behandelde knelpunten op het punt van het type gebruikers en de aantallen aanvragen. Voor dit onderdeel van het rapport geldt dat:

- ▣ De scope van het onderzoek zich voor prefill-diensten alleen op gemeenten richt.
- ▣ Het aantal processen dat wordt geraakt sterk afhankelijk is van de keuzes die een gemeente maakt. Hoe meer producten een gemeente voert, hoe meer processen er moeten worden ingericht om met prefill-diensten te kunnen werken.

Knelpunt nr.	12
Knelpunt naam:	Gemeenten zijn terughoudend bij het gebruik van e-identificatie
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Sommige gemeentebesturen vinden DigiD te ingewikkeld en vinden dat hun burgers het recht hebben op e-formulieren waarvoor niet hoeft te worden ingelogd. Een deel van de gemeenten biedt formulieren daarom in tweevoud aan (met en zonder inlog met DigiD) maar er zijn ook gemeenten die geheel afzien van het gebruik van DigiD.</p> <p>Daarnaast zijn diverse gemeenten van mening dat het gebruik van e-herkenning nog geen toegevoegde waarde heeft, omdat er nog geen koppeling is met de NHR. Formulieren kunnen hierdoor niet zonder aparte IT-oplossing voorgevuld worden, zelfs niet als een bedrijf met e-herkenning heeft ingelogd.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt</p> <p>Om persoons- of bedrijfsgerelateerde gegevens te kunnen voorinvullen, is een elektronische identificatie noodzakelijk. Alleen zo kan worden voorkomen dat privacygevoelige gegevens door onbevoegden worden verkregen. Om gebruik te kunnen maken van e-identificatie, moet een burger of bedrijf zich eerst bij de overheid laten registreren als gebruiker. Na registratie ontvangt de burger of het bedrijf de inlogcodes die nodig zijn om van digitale overheidsdiensten met e-identificatie gebruik te kunnen maken.</p>	
<p>Analyse</p> <p>Het gebruik van prefill biedt diverse voordelen voor gemeenten. Desondanks kiezen sommige gemeenten ervoor om af te zien van het gebruik van e-identificatie, omdat zij het gebruik hiervan niet willen opleggen aan burgers of bedrijven. De keuze om zowel een formulier met als zonder e-identificatie online te plaatsen zou ertoe leiden dat er meerdere formulieren per proces moeten worden ontwikkeld. Dit wordt niet door alle gemeenten wenselijk geacht. Bij deze gemeenten is het hierdoor niet mogelijk om met prefill-diensten te werken.</p>	

Knelpunt nr.	13
Knelpunt naam:	Standaarden worden niet goed toegepast
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>Gemeenten zijn van mening dat IT-leveranciers de standaarden voor gegevensuitwisseling niet of niet juist toepassen. IT-aanbieders werken met variabelen die onderling verschillend worden gebruikt en hierdoor niet standaard uitwisselbaar zijn. Er is geen standaardisatie bij gemeenten. Hoewel gemeenten gebruik maken van de diensten van een redelijk beperkte groep IT-leveranciers, blijkt dat bij bijna elke gemeente een unieke combinatie van IT-pakketten wordt gebruikt. Daarnaast willen gemeenten vaak binnen die pakketten nog ruimte hebben voor maatwerk. Hierdoor is, ondanks de beschikbaarheid van het door KING ontwikkelde Standaard Uitwisselingsformaat (StUF), veel maatwerk nodig bij het koppelen van een standaard prefill-pakket aan de bestaande IT-infrastructuur.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt</p> <p>Binnen Operatie NUP zijn onder leiding van KING afspraken gemaakt tussen IT-leveranciers over een breder gebruik van open standaarden in hun producten en diensten, waaronder StUF (Standaard Uitwisselingsformaat). Deze standaarden zouden het makkelijker moeten maken om informatie uit te wisselen en op te vragen bij het voorinvullen van e-formulieren.</p>	
<p>Analyse</p> <p>In de praktijk blijkt het soms lastig om gegevens via StUF uit te wisselen, omdat de midoffices en de gebruikte applicaties vaak dateren uit tijden dat de variabelen nog niet waren gedefinieerd en de gegevens hierdoor niet in het juiste formaat zijn opgeslagen. Het kan hierdoor lastig zijn om gegevens uit te wisselen of voor in te vullen.</p>	

Knelpunt nr.	14
Knelpunt naam: Gemeenten hechten (te)veel belang aan maatwerk	
<p>Perceptie van het knelpunt</p> <p>IT-aanbieders vinden dat gemeenten te vaak gebruik willen maken van maatwerk. Zij voeren allen dezelfde taken uit, maar zij hebben hiervoor per gemeente afzonderlijke processen ingericht. Bij het inkopen van IT willen gemeenten dat de applicaties aansluiten bij de bestaande werkprocessen, waardoor maatwerk wordt vereist op het gebied van IT. Dit maatwerk is niet eenmalig; ook na de ingebruikname van een systeem kan zich de situatie voordoen dat bij updates opnieuw maatwerk noodzakelijk is.</p> <p>Gemeenten geven zelf ook aan gebruik te willen maken van maatwerkformulieren, in plaats van formulieren op basis van de GEMMA-specificaties. De meest genoemde reden hiervoor is dat gemeenten graag een eenduidig format willen hanteren dat qua opzet en vormgeving is gebaseerd op de formulieren die al in omloop zijn: gemeenten zijn een voorstander van standaardisatie binnen gemeenten, maar niet tussen gemeenten.</p>	
<p>Situatie rondom het knelpunt</p> <p>Om formulieren met prefill-diensten te kunnen voorinvullen, moeten er koppelingen worden gelegd tussen de formulieren en de gegevensbronnen. Het kan hierbij gaan om de gemeentelijke midoffice, andere gemeentelijke registraties of een gegevensbron die buiten de organisatie wordt bijgehouden, zoals bijvoorbeeld de basisregistraties.</p> <p>Voor veel gemeentelijke gegevensbronnen geldt dat deze specifiek voor de gemeente zijn ontwikkeld. Het koppelen van e-formulieren aan deze gegevensbronnen kan hierdoor maatwerk vereisen. Het koppelen van een e-formulier met een landelijke voorziening voor bijvoorbeeld een basisregistratie is soms wel mogelijk met een standaard oplossing.</p>	
<p>Analyse</p> <p>Gemeenten geven de voorkeur aan het gebruik van maatwerkformulieren. Het inrichten van formulieren kost veel tijd aan afstemming tussen de proceseigenaren en de IT-afdeling die de formulieren opbouwen. Door het grote aantal processen en hierdoor ook grote aantal formulieren, kost het veel tijd om alle formulieren aan te passen.</p> <p>Doordat veel gebruik wordt gemaakt van maatwerkformulieren en -applicaties, is het voor IT-aanbieders lastig om gestandaardiseerde prefill-diensten te ontwikkelen en aan te bieden. Ook hiervoor is - opnieuw - maatwerk nodig, wat ervoor zorgt dat de kosten voor de implementatie van prefill-diensten hoger zijn dan wanneer meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van gestandaardiseerde oplossingen.</p>	

6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen geformuleerd die een toename van het gebruik van het stelsel van basisregistraties door de doelgroepen van dit onderzoek kunnen bevorderen. Deze aanbevelingen zijn enerzijds gebaseerd op de resultaten van de interviews met de verschillende stakeholders, anderzijds zijn in deze aanbevelingen ook de inzichten van de onderzoekers verwerkt.

Bevorderen van het gebruik van basisregistraties

1. Stel standaard draaiboeken op voor het implementeren van nieuwe ontwikkelingen.

Organisaties zijn veel tijd kwijt aan het uitzoeken hoe ze bestaande of nieuwe werkprocessen moeten inrichten om gebruik te maken van basisregistraties. Hoewel bronhouders toekomstige gebruikers uitgebreid proberen te informeren, blijkt dat het verkrijgen van een aansluiting op een basisregistratie door nieuwe gebruikers als erg ingewikkeld wordt ervaren.

Organisaties hebben behoefte aan standaard draaiboeken met stappenplannen die als 'installatiegids' kunnen worden gebruikt. Dit bespaart kosten, capaciteit en doorlooptijd en verlaagt de thans bestaande drempels om gebruik te maken van de gegevens uit de basisregistraties. Het draaiboek voor www.mijnoverheid.nl wordt als Best Practice aangedragen.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

4. Implementatie is tijdrovend en duur.
8. IT-beheerders en proceseigenaren werken onvoldoende samen.
9. Gebruikers hebben onvoldoende zicht in de mogelijkheden.

2. Versnel ontwikkeling en implementatie van Digimelding 2.0 als nieuwe stelselvoorziening.

De meeste organisaties geven aan dat er gericht aandacht wordt besteed aan het terugmelden van fouten en tekortkomingen in de basisregistraties. Tegelijk merken zij echter op dat dit niet efficiënt werkt en dat er geen goede kwaliteitsborging plaatsvindt op de verwerking van de terugmeldingen. Dit kan op termijn de kwaliteitsdoelstellingen van het stelsel ondermijnen.

Organisaties hebben behoefte aan goede terugmeldvoorzieningen, zoals deze zijn voorzien in Digimelding 2.0. De volgende aspecten zijn hierbij belangrijk:

- ❑ Zorg dat Digimelding 2.0 als landelijke voorziening op korte termijn beschikbaar komt voor alle bestaande basisregistraties.
- ❑ Zet in op de integratie van Digimelding met bestaande IT-applicaties zoals zaaksystemen en werkprocesgebonden applicaties bij gebruikers, zodat gebruikers vanuit hun applicaties rechtstreeks kunnen terugmelden.
- ❑ Stel een draaiboek met een stappenplan samen voor het aanpassen en inregelen van de werkprocessen die nodig zijn voor het verwerken van terugmeldingen door bronhouders.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

1. Het ontbreken van een uniforme terugmeldvoorziening.

3. **Bevorder dat knooppunten die zijn ontwikkeld door bepaalde (typen) gebruikers ook door andere gebruikers als Shared Services kunnen worden benut.**

Sommige landelijke organisaties ontwikkelen knooppunten voor het gebruik van gegevens uit de basisregistraties. Deze knooppunten zorgen ervoor dat één koppeling wordt gemaakt met alle basisregistraties, die vervolgens wordt gebruikt door meerdere gebruikers van het zelfde type. Voorbeelden zijn het SKP (Sectoraal Knooppunt Provincies) dat op dit moment wordt ontwikkeld, evenals de Bedrijfs- Persoons- en Objectenregistratie (BPO) van het Ministerie van IenM.

Deze voorzieningen zouden als Shared Services gedeeld kunnen worden met partijen die gebruik willen maken van dezelfde informatie. Dit zou voor een aantal situaties aanzienlijke efficiencywinsten realiseren en het gebruik van basisregistraties intensiveren en verbeteren, zonder de noodzaak om volledig nieuwe knooppunten te ontwikkelen.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

2. De koppelvlakken kunnen niet op eenduidige wijze worden ontsloten.
4. Implementatie is tijdrovend en duur.
6. Spanningsveld tussen abonnementskosten en behoefte aan actualiteit van gegevens.

4. **Stimuleer het gebruik van shared servicediensten bij gemeenten.**

Grote gemeenten hebben vaak geïnvesteerd in knooppunten die geoptimaliseerd zijn voor het gebruik van basisregistraties voor hun eigen organisatie. Deze knooppunten beschikken ook over de benodigde koppelingen om de beschikbare gegevens binnen de organisatie te kunnen toepassen, bijvoorbeeld voor zaaksystemen, procesgerichte applicaties of prefill-diensten.

Deze voorzieningen zouden als Shared Services gedeeld kunnen worden met andere gemeenten. Dit levert vooral voordelen op voor kleinere gemeenten, die vaak niet genoeg capaciteit en budget hebben om deze voorzieningen zelfstandig te ontwikkelen. Door het stimuleren van gemeenten om het samenwerken voort te zetten of te intensiveren, kan kostenefficiënt worden gewerkt en een verbetering van het gebruik van de basisregistraties worden gerealiseerd.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

2. De koppelvlakken kunnen niet op eenduidige wijze worden ontsloten.
9. Gebruikers hebben onvoldoende zicht in de mogelijkheden.

5. **Maak met Business Cases inzichtelijk wat het gebruik van basisregistraties oplevert.**

Gemeenten geven aan dat het lastig is om lijnmanagers, de gemeenteraad en het bestuur te overtuigen van het nut van investeringen in het gebruik van basisregistraties. Dit geldt ook voor de besluitvorming bij de meeste andere gebruikers.

Een belangrijk deel van dit probleem zou verholpen kunnen worden door het ontwikkelen en beschikbaar stellen van goede voorbeeld-business case, die voor een aantal representatieve situaties inzichtelijk maakt welke kosten, maar vooral ook welke kwantitatieve baten het gebruik van basisregistraties oplevert.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

7. Kwantitatieve baten zijn niet inzichtelijk.
9. Gebruikers hebben onvoldoende zicht in de mogelijkheden.

6. **Overweeg een genuanceerd en gepast sanctiebeleid voor het niet nakomen van wettelijke verplichtingen.**

Een groot aantal organisaties is wettelijk verplicht om gebruik te maken van basisregistraties. In de praktijk blijkt dat sommige organisaties deze wettelijke verplichtingen naast zich neerleggen zonder een goede afweging tussen de maatschappelijke meerwaarde van een uniforme informatievoorziening en de benodigde investeringen. Hierbij speelt mee dat de investeringen door de lokale organisaties moeten worden gedaan, maar de meerwaarde ook neerslaat buiten de betreffende organisaties. Dit is mogelijk omdat de betreffende organisaties daar geen directe nadelige gevolgen van ondervinden en er ook niet op worden aangesproken.

Deze aanbeveling sluit niet direct aan op één van de geconstateerde knelpunten, maar wel op de algehele wens om het belang van het gebruik van basisregistraties te onderstrepen. Het ontwikkelen en implementeren van een genuanceerd en gepast sanctiebeleid zou een krachtige impuls kunnen geven aan het gebruik van de basisregistraties - bijvoorbeeld omdat IT-beheerders en procesuitvoerders worden gesteund, die aansluitingen aan basisregistraties willen realiseren, maar dit intern niet voor elkaar krijgen omdat bestuurlijk andere prioriteiten worden gesteld.

7. **Beperk de vrijheid bij het gebruik van open standaarden.**

Er bestaan standaardformaten voor de uitwisseling van gegevens tussen de basisregistraties en IT-applicaties en tussen verschillende IT-applicaties onderling. Desondanks blijkt in de praktijk dat er regelmatig problemen optreden. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te wijzen:

- De standaarden laten te veel ruimte, waardoor incompatibiliteiten kunnen ontstaan binnen deze standaarden.
- IT-leveranciers wijken in de praktijk af van de standaarden of interpreteren deze ruim.

Organisaties en IT-leveranciers geven aan dat deze twee oorzaken moeilijk te scheiden zijn en dat leveranciers 'op verschillende manier gebruik maken' van deze standaarden. Door de vrijheid bij het invullen van de standaarden te beperken en deze - waar nodig - aan te scherpen, wordt het eenvoudiger om systemen van verschillende leveranciers te koppelen.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

2. De koppelvlakken kunnen niet op eenduidige wijze worden ontsloten.
3. Bestaande interne complexiteit van IT-voorzieningen bemoeilijkt het gebruik van basisregistraties (legacy)

Gebruik van prefill

Op basis van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het gebruik van prefill-diensten door gemeenten:

1. Intensiever voorlichting over het gebruik van DigiD en e-herkenning.

Voor het gebruik van prefill-diensten is e-identificatie noodzakelijk. Veel gemeenten maken in de huidige situatie nog geen of beperkt gebruik van DigiD of e-overheid. Hierdoor wordt prefill per definitie onmogelijk gemaakt.

Veel gemeenten bieden om principiële reden twee mogelijkheden aan: werken met DigiD en werken zonder DigiD. Door gemeenten te stimuleren of zelfs te verplichten om e-identificatie te gebruiken, wordt op termijn aan een randvoorwaarde voldaan die nodig is om prefill op termijn mogelijk te maken.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

3. Bestaande intern complexiteit van IT-voorzieningen bemoeilijkt het gebruik van basisregistraties (legacy).
12. Gemeenten zijn terughoudend bij het gebruik van e-identificatie.

2. Stimuleer gemeenten om af te zien van maatwerkformulieren.

De meeste gemeenten werken met maatwerkformulieren en tonen weinig bereidheid om daar verandering in te brengen. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen.

- Gemeenten hebben een omvangrijk formulierenbestand en willen daarop voortbouwen.
- Gemeenten vinden dat zij bepaalde aspecten net even iets anders willen regelen dan andere gemeenten en vinden dat hiervoor maatwerkformulieren nodig zijn.
- De beslissingen over de wijze waarop formulieren worden vormgegeven en gebruikt, worden in de gemeentelijke organisatie op relatief laag niveau genomen. De betrokken medewerkers zijn over het algemeen niet erg veranderingsgezind.

Deze voorkeur van gemeenten om veelvuldig te werken met maatwerkformulieren, maakt het voor IT-aanbieders en adviseurs minder aantrekkelijk om te investeren in prefill-mogelijkheden voor deze formulieren.

Door gemeenten te stimuleren om standaardformulieren te gebruiken, wordt het voor IT-aanbieders aantrekkelijker om deze te ontwikkelen en te koppelen aan de verschillende relevante IT-systemen. Een belangrijk aspect is hierbij om de beslissing bij gemeente over het wel of niet gebruiken van standaardformulieren op managementniveau te leggen in plaats van gefragmenteerd en laag in de organisatie.

Dit zou enerzijds een krachtige impuls geven aan het gebruik van prefill-diensten en anderzijds gemeenten in staat stellen om aanzienlijke efficiencywinsten te realiseren.

Deze aanbeveling draagt bij aan het beperken van de volgende knelpunten:

13. Standaarden worden niet goed toegepast.
14. Gemeenten hechten (te)veel belang aan maatwerk.

Bijlagen

Bijlagen bij de rapportage 'Gebruik basisregistraties':

I.	Projectorganisatie	57
II.	Gebruikte afkortingen	59
III.	Stakeholders in het stelsel van basisregistraties	61
IV.	Het stelsel van basisregistraties	65
V.	Overzicht van de geselecteerde werkprocessen	67
VI.	Overzicht van de geselecteerde prefill-producten	69
VII.	Knelpunten en aanbevelingen van dit onderzoek tegen de achtergrond van eerder onderzoek	71

I. Projectorganisatie

De uitvoering van het project ‘Gebruik basisregistraties’ is begeleid door een begeleidingsgroep. In de onderstaande tabel is de samenstelling van de commissie weergegeven.

Tabel 5. Begeleidingscommissie

Organisatie	Deelnemer
Programma Stelsel van Basisregistraties, Cluster STOUT	Marthe Fuld André van Brussel Marcel Rietdijk
Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)	Jeroen Pastoor Johan Boer (agendalid)

Het project is uitgevoerd door SIRA Consulting. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de samenstelling en rolverdeling van het projectteam.

Tabel 6. Projectteam SIRA Consulting

Teamlid	Rol
Helmut Kaltenbrunner	Projectverantwoordelijke / kwaliteitsbewaker
Joland van der Heijden	Projectleider
Dijana Marinković Daniël Slijfer	Projectuitvoering

II. Gebruikte afkortingen

Deze bijlage geeft een overzicht van de afkortingen die in dit rapport zijn gebruikt.

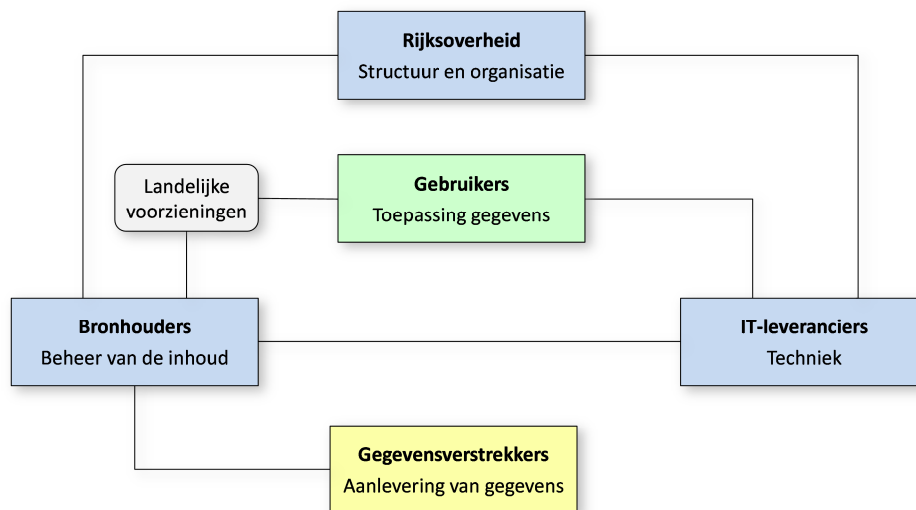
Tabel 7. Overzicht van in dit document gebruikte afkortingen.

Afktorting	Toelichting
Agentschap BPR	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BD	Belastingdienst
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BLAU	Basisregistratie Lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
B.V.	Besloten Vennootschap
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cluster STOUT	Het cluster Stelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (onderdeel van het programma I-NUP)
DigiD	Digitaal authenticatiemiddel voor burgers
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBA-V	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens Verstrekkingvoorziening
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GEMMA	GeMeentelijke Model Architectuur
IAH	Inkomensafhankelijke Huur
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IL&T	Inspectie Leefomgeving & Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
i-NUP	Implementatieagenda voor het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid
I-SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IT	Informatietechnologie
Ivho	Inspectie voor het Onderwijs

Afkorting	Toelichting
JUS	Ministerie van Veiligheid en Justitie
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
LVO	Landelijke Voorziening Omgevingsloket
NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid
NHR	Handelsregister
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OZB	Onroerendezaakbelasting
RDW	Dienst Wegverkeer
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RGBZ	Referentiestelsel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SBI	Standaard bedrijfsindeling, volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek
StUF	Standaard Uitwisselingsformaat
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken

III. Stakeholders in het stelsel van basisregistraties

Binnen het stelsel van basisregistraties is een groot aantal stakeholders actief die verschillende rollen hebben bij het verzamelen, beheren en uitwisselen van informatie. In deze bijlage zijn de verschillende rollen die in dit onderzoek zijn onderscheiden, nader toegelicht. De onderstaande figuur geeft de vijf typen stakeholders en de primaire onderlinge relaties schematisch weer.



Figuur 6. Schematische weergave van de stakeholders binnen het stelsel van basisregistraties.

In de bovenstaande figuur worden vijf verschillende typen stakeholders onderscheiden:

1. Rijksoverheid: Structuur en organisatie
2. Bronhouders: Beheer van de inhoud
3. IT-leveranciers: Techniek en knooppunten
4. Gebruikers: Toepassing van gegevens voor de eigen werkprocessen
5. Gegevensverstrekkers: Aanlevering van gegevens

Ad. 1. Rijksoverheid: Structuur en organisatie

De Rijksoverheid heeft het totale stelsel van basisregistraties ontworpen en voert de regie over de implementatie. Het gaat hierbij om:

- **Ontwerp.** De Rijksoverheid heeft bepaald welke informatie er per basisregistratie beschikbaar moet zijn en aan welke standaarden de gegevens moeten voldoen. Het gaat hierbij vooral om kwaliteitskenmerken die waarborgen dat de gegevens in basisregistraties betrouwbaar zijn. Om die reden zijn gebruikers verplicht bij het constateren van fouten en onvolkomenheden in basisregistraties een terugmelding¹⁶ te doen bij de bronhouders.

Daarnaast heeft de Rijksoverheid wettelijk vastgelegd welke typen organisaties gebruik moeten of mogen maken van de basisregistraties en bij welke gegevens gebruik verplicht is. In de meeste gevallen geldt dat gebruik verplicht is als het authentieke gegevens betreft.

¹⁶ Bij een terugmelding geeft de gebruiker de geconstateerde onvolkomenheden door aan de bronhouder.

- Realisatie. De Rijksoverheid heeft een aantal bestaande registraties aangewezen als basisregistratie. Deze basisregistraties zijn ingericht op basis van de eisen en wensen die de betreffende organisatie heeft over de opgeslagen informatie. Het is hierdoor mogelijk dat de aard en/of vorm waarin de gegevens zijn opgeslagen, niet altijd bruikbaar zijn voor andere gebruikers. Daarnaast zijn en worden in opdracht van de Overheid volledig nieuwe basisregistraties ontwikkeld. Bij deze nieuwe registraties kan meer aandacht worden besteed aan de brede toepasbaarheid van gegevens.

De Rijksoverheid heeft per basisregistratie de bronhouder(s) aangewezen, die verantwoordelijk zijn voor het beheren en ter beschikking stellen van de inhoud in de betreffende registratie.
- Beschikbaarheid. Om toegang te krijgen tot de verschillende basisregistraties is een technische aansluiting nodig. Voor basisregistraties die niet centraal worden bijgehouden, zoals de gemeentelijke basisregistraties en de NHR, zijn landelijke voorzieningen ontwikkeld. Deze landelijke voorzieningen¹⁷ maken de aansluiting van een gebruiker op de basisregistraties mogelijk, zodat de benodigde gegevens kunnen worden opgevraagd.

Ad. 2. Bronhouders: Beheer van de inhoud

De Rijksoverheid bepaalt welke informatie in de basisregistraties beschikbaar wordt gesteld, maar houdt deze registraties niet altijd zelf bij. Het beheer van de basisregistraties is neergelegd bij bronhouders. Dit zijn, afhankelijk van de basisregistratie, uitvoeringsorganisaties, gemeenten of Kamer van Koophandel. Bronhouders hebben geen invloed op welke gegevens worden opgeslagen of de wijze waarop dit wordt gedaan, omdat dit door de Rijksoverheid wettelijk is vastgelegd.

De primaire taak van bronhouders is het controleren van de door gegevensverstrekkers aangeleverde gegevens en het invoeren hiervan in de basisregistratie. De bronhouders zijn hiermee verantwoordelijk voor de juistheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens.

Daarnaast hebben bronhouders soms een rol bij het ontsluiten van informatie voor gebruikers, bijvoorbeeld als voor een registratie nog geen landelijke voorziening beschikbaar is. De basisregistratie BLAU¹⁸ zal in de toekomst de gegevens uit de polisadministratie van het UWV bevatten. BLAU is nog in ontwikkeling en heeft daarom nog geen landelijke voorziening. Als een gebruiker gegevens uit de polisadministratie wil betrekken, dan kan dat alleen als er afspraken zijn gemaakt met het UWV als bronhouder. In een dergelijke situatie is de bronhouder ook de verstrekker van gegevens.

¹⁷ Naast deze aparte landelijke voorzieningen, wordt een viertal stelselvoorzieningen (Digikoppeling, Digimelding, Digilevering en Stelselcatalogus) geoperationaliseerd om de gegevensuitwisseling met en tussen de basisregistraties te ondersteunen.

¹⁸ Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen

Ad. 3. IT-leveranciers: Techniek

De landelijke voorzieningen vormen het ontsluitingsmechanisme dat gebruikers in staat stelt om gegevens op te vragen uit basisregistraties. Om deze gegevens vervolgens te kunnen gebruiken, schakelen gebruikers een IT-leverancier in om de opgevraagde gegevens te koppelen aan de eigen systemen. In de praktijk zijn er twee mogelijkheden om deze koppeling tot stand te brengen:

- ▣ Via een interne IT-afdeling
- ▣ Via een externe, commerciële IT-leverancier.

Ook bronhouders kunnen afhankelijk zijn van interne of externe IT-leveranciers. Bronhouders moeten immers ook over een koppeling beschikken tussen hun eigen systeem en de basisregistratie die zij beheren. Een voorbeeld van de situatie met interne IT-leveranciers is de Basisregistratie Inkomen. De BRI is gebaseerd op het bestaande systeem van de Belastingdienst, waardoor deze voor het beheer geen aparte leverancier in de arm heeft hoeft te nemen.

Een voorbeeld van de situatie met externe, commerciële IT-leveranciers zijn de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). De bronhouders van de BAG, gemeenten, zijn voor hun beheersactiviteiten afhankelijk van IT-leveranciers. Bij de BAG hebben gemeenten ook de rol van gebruikers.

Ad. 4. Gebruikers: Toepassing gegevens voor eigen werkprocessen

Gebruikers zijn organisaties of bedrijven die door de Rijksoverheid zijn aangewezen om een publieke taak uit te voeren en die hiervoor gegevens uit de basisregistraties moeten of kunnen gebruiken. Gebruikers passen de opgevraagde gegevens toe als input voor de eigen werkprocessen. Gegevens die in de basisregistratie beschikbaar zijn, hoeven dan niet meer door de aanvragers te worden aangeleverd. Werkprocessen kunnen hierdoor efficiënter worden ingericht en dit zorgt voor een vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Daarnaast neemt de kans op fouten af door het gebruik van betrouwbare gegevens in de basisregistraties.

In de basisregistraties zijn twee soorten gegevens opgenomen: authentieke en niet-authentieke gegevens. Gebruikers zijn wettelijk verplicht om zogenaamde authentieke gegevens uit de basisregistraties te halen; deze gegevens mogen niet worden opgevraagd bij de aanvrager. Voor niet-authentieke gegevens is het gebruik van de basisregistraties wenselijk, maar niet verplicht.

Ad. 5. Gegevensverstrekkers: Levering van gegevens

De gegevens in de basisregistraties zijn afkomstig van gegevensverstrekkers. Dit zijn zowel personen als ook organisaties. Bij private partijen gaat het om burgers en bedrijven die gegevens verstrekken over zichzelf of hun activiteiten. Het is ook mogelijk dat private partijen gegevens leveren over andere private partijen. Een voorbeeld zijn bedrijven die aan het UWV en aan de Belastingdienst gegevens verstrekken over aan werknemers uitbetaalde lonen en de ingehouden premies.

Bij publieke partijen gaat het om overheidsorganen die informatie aanleveren die zijzelf hebben verzameld of die bij hen door andere partijen zijn aangeleverd.

Organisaties hebben vaak meerdere rollen

Uit het bovenstaande blijkt dat bepaalde organisaties ten aanzien van basisregistraties meerdere rollen kunnen hebben. Zo hebben bijvoorbeeld gemeenten drie rollen: zij zijn tegelijk gebruikers, bronhouders en gegevensvertrekkers van de GBA, de BAG, de WOZ en in de toekomst de BGT.

De RDW (Dienst Wegverkeer) heeft ook drie rollen: bronhouder van de BRV, gebruiker van de GBA, NHR en BRV en tenslotte IT-leverancier voor garages en erkenningshouders, die via een door RDW ontwikkelde applicatie de gegevens in de BRV gebruiken voor het uitvoeren van werkprocessen.

IV. Het stelsel van basisregistraties

Deze bijlage geeft een overzicht van de 13 basisregistraties die per ultimo 2013 onderdeel uitmaken van het stelsel van basisregistraties. Voor elke registratie is het wettelijk stelsel en een beknopte omschrijving van het type informatie opgenomen.

De laatste vier gearceerde basisregistraties zijn nog in ontwikkeling. Voor de basisregistraties 10. RNI en 11. BLAU zijn eind 2013 de wettelijke stelsels nog niet beschikbaar. De basisregistraties 12. BGT en 13. BRO zijn helemaal nog niet beschikbaar. In dit onderzoek is alleen het gebruik van de bestaande basisregistraties in kaart gebracht.

Tabel 8. Overzicht van de 13 basisregistraties.

Nr.	Basisregistratie		Wettelijk stelsel	Bronhouder	Type informatie
1	Gemeentelijke basisadministratie	GBA	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens*	Gemeente	De GBA bevat persoonsgegevens, de zogenoemde administratieve levensloop. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om geboorte, huwelijk of echtscheiding, adreswijziging en overlijden.
2	Handelsregister	NHR	Handelsregisterwet	Kamer van Koophandel	De NHR omvat alle bedrijven en rechtspersonen. Alle andere organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer staan ook in dit register.
3-4	Basisregistraties Adressen en Gebouwen	BAG	Wet basisregistraties adressen en gebouwen	Gemeente	De BAG bevat gegevens over adressen en gebouwen, zoals straatnaam, huisnummer, geometrie en oppervlakte van het verblijfsobject in vierkante meters. De BAG bestaat uit twee basisregistraties.
5	Basisregistratie Topografie	BRT	Wet basisregistraties kadaster en topografie	Kadaster	De BRT bestaat uit digitale topografische bestanden op verschillende schalen.
6	Basisregistratie Kadaster	BRK	Wet basisregistraties kadaster en topografie	Kadaster	De Basisregistratie Kadaster bestaat uit de kadastrale registratie en de kadastrale kaart. De digitale kadastrale kaart toont in één oogopslag de ligging van de kadastrale percelen.
7	Basisregistratie Voertuigen	BRV	Wegenverkeerswet	Dienst Wegverkeer (RDW)	De BRV, ook wel bekend als het kentekenregister, bevat gegevens vastgelegd over voertuigen en de eigenaren daarvan. Uit de registratie verstrekt de RDW informatie aan burgers, bedrijven en overheidsinstanties.

Nr.	Basisregistratie		Wettelijk stelsel	Bronhouder	Type informatie
8	Basisregistratie Inkomen	BRI	Algemene wet inzake rijksbelastingen	Belastingdienst	De BRI bevat het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon van burgers. Gebruikers benutten de BRI om toeslagen, subsidies of uitkeringen te bepalen.
9	Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	WOZ	Wet waardering onroerende zaken	Gemeente	De basisregistratie Waardering Onroerende Zaken bevat gegevens van de onroerende zaak, waarvan op grond van de Wet WOZ de waarde moet worden bepaald en vastgelegd.
10	Registratie niet-ingezetenen	RNI	Wet Basisregistratie Personen (nog niet van krachtten tijde van de uitvoering van het onderzoek)*	Ministerie van BZK/ Agentschap BPR	RNI is de basisregistratie met persoonsgegevens van niet-ingezetenen. Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen, of korter dan 4 maanden, maar wel een relatie met de Nederlandse Overheid hebben.
11	Basisregistratie lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen	BLAU	Het stelsel wordt uitgewerkt, BLAU is formeel (nog) geen basisregistratie.	UWV	BLAU registreert informatie over lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringsverhoudingen en bestaat uit een deel van de gegevens van de huidige polisadministratie van het UWV, Suwinet. Voor dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat BLAU dezelfde gegevens bevat als Suwinet.
12	Basisregistratie Grootschalige Topografie	BGT	Het wetsvoorstel is in voorbereiding. Verplicht gebruik vanaf 2017. Deze basisregistratie is ook nog niet beschikbaar.	Gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, Pro Rail, Ministerie van Defensie, Ministerie van EZ	De BGT wordt de digitale gedetailleerde grootschalige basiskaart van Nederland, waarin op een eenduidige manier de ligging van alle fysieke objecten zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en (landbouw)terreinen zijn geregistreerd.
13	Basisregistratie Ondergrond	BRO	Het wetsvoorstel is in voorbereiding. Verplicht gebruik vanaf 2015. Deze basisregistratie is ook nog niet beschikbaar.	Gemeenten, provincies, waterschappen, Ministerie van EZ, Ministerie van IenM	De BRO bevat gegevens over geologische en bodemkundige opbouw, de ondergrondse infrastructuur en gebruiksrechten. De BRO bevat geen informatie over kabels en leidingen.

* Op 6 januari 2014 is de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) inwerking getreden. Met deze wet worden de GBA en de RNI samengevoegd tot de Basisregistratie Personen (BRP). De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens komt hiermee te vervallen. In dit onderzoek is uitgegaan van de situatie vóór de inwerkingtreding van de Wet BRP.

V. Overzicht van de geselecteerde werkprocessen

De opdrachtgever heeft 35 werkprocessen geselecteerd die worden uitgevoerd door 16 verschillende gebruikers. In deze bijlage is het overzicht van de 35 werkprocessen opgenomen. Per werkproces is aangegeven welk ministerie verantwoordelijk is voor de regelgeving en op welk wettelijk stelsel het werkproces is gebaseerd.

Bij het werkproces prefill-diensten (35) kan een verdere onderverdeling worden gemaakt naar individuele producten. In bijlage VI is het overzicht van producten opgenomen dat is gebruikt bij de analyse- en scope-bepaling voor dit onderzoek.

Tabel 9. Overzicht van de geselecteerde processen.

Gebruiker	Werkproces	
Grote Uitvoeringsorganisaties		
Belastingdienst	1	Inkomstenbelasting: aangifte en verzoek voorlopige aanslag
	2	Vaststellen Toeslagen (huur, kinderopvang, zorg)
	3	Inkomensafhankelijke huurverhoging
	4	Verhuurdersheffing
IND	5	Aanvraag of wijziging verblijfsvergunning
RDW	6*	Aanvraag nieuwe erkenninghouder
	7*	Aanvraag toegang voertuiginformatie (zakelijke markt)
RWS Leefomgeving (Landelijk Meldpunt Afstoffen)	8**	Melding bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
	9*	Vergunningaanvraag grensoverschrijdend afvaltransport
RWS Bodem+	10*	Melden toepassen grond, baggerspecie of bouwstoffen in de grond of oppervlaktewater
Overige gebruikers		
RUD	11	Omgevingsvergunning (milieu/bouw) (aanvraag, toekenning, handhaving)
Provincie	12	Ontgrondingsvergunning
	13	Vergunning op basis van natuurbeschermingswet
Waterschap**	14	Watervergunning
	15	Keur-ontheffing of vergunning
Woningcorporatie	16	Inschrijven bij corporatie (eerste inschrijving, verlening, leegstand en verhuizing)
	17	Inkomensafhankelijke huurverhoging
Brandweer	18	Gebruiksvergunning
	19	Preparatie bij rampenbestrijding
GHOR	20	Coördinatie bij grote ongevallen en rampen (verspreiding, behandeling en psychosociale hulpverlening)
I-SZW	21	Toezicht op de naleving van arbeidsveiligheid en productveiligheid
NVWA	22	Toezicht op de voedselketen (productie, import en export van voeding)
IvHO	23	Toezicht op de onderwijsinstellingen

Gebruiker	Werkproces	
IL&T	24	Toezicht op rail- en wegvervoer
IJZ	25	Toezicht op instellingen jeugdzorg (bureaus jeugdzorg, justitiële jeugdinstellingen).
Gemeenten		
Gemeente	26	Bijstandsuitkering (aanvraag, toekenning, wijziging, handhaving)
	27	Bijzondere bijstand (aanvraag, toekenning, handhaving)
	28	Exploitatievergunning Horeca (aanvraag, toekenning, handhaving)
	29	Evenementenvergunning groot (aanvraag, toekenning, handhaving)
	30	Planschade
	31	Verkoopvergunning vuurwerk (aanvraag, toekenning, handhaving)
	32	Wijzigen bestemmingsplan (aanvraag, toekenning, aanpassing plan)
	33	Wmo-voorzieningen (aanvraag, toekennen, wijziging, handhaving)
	34	Melding sloop
	35***	Prefill-diensten (voorinvullen van (basisregistratie-) gegevens)

* Processen gemarkeerd met een * zijn in 2012 door SIRA Consulting in het onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen' onderzocht. In dit onderzoek is een herhaalmeting uitgevoerd.

** Een deel van de watervergunningen wordt afgegeven door een provincie, een RUD of door Rijkswaterstaat.

*** Bij het werkproces prefill-diensten (35) kan een verdere onderverdeling worden gemaakt naar individuele producten. In bijlage VI is het overzicht van prefill-producten opgenomen.

VI. Overzicht van de geselecteerde prefill-producten

De onderstaande tabel geeft het overzicht van de 37 gemeentelijke producten die initieel zijn gebruikt voor de analyse- en scope-bepaling. De onderzochte e-formulieren komen overeen met de Gemeentelijke Model Architectuur (GEMMA), release 1.3.

Tabel 10. Producten die zijn gebruikt bij de analyse- en scope-bepaling voor prefill-diensten.

Nr.	Product
1.	Afspraak maken
2.	Automatisch betalen aanvragen of wijzigen
3.	Bewijs van in leven zijn aanvragen (attestatie de vitae)
4.	Bewijs van Nederlanderschap aanvragen
5.	Bezwaar gemeentelijke belastingen indienen
6.	Bezwaar indienen
7.	Bijzondere bijstand aanvragen of wijzigen
8.	Bouwgrond inschrijven
9.	Chronisch zieken en gehandicapten vergoeding aanvragen
10.	Eigen verklaring rijbewijs aanvragen
11.	Evenementenvergunning aanvragen
12.	Gevonden of verloren voorwerpen melden
13.	Graafwerkzaamheden voor telecomkabels melden
14.	Grof vuil ophalen aanvragen
15.	Hond aan- of afmelden voor hondenbelasting
16.	Industrieterrein of bedrijventerrein inschrijven
17.	Integrale horeca vergunning aanvragen
18.	Kenteken wijzigen bij parkeervergunning
19.	Klacht indienen
20.	Kopie OZB aanslag, WOZ beschikking of WOZ taxatieverslag aanvragen
21.	Kwijtschelding aanvragen
22.	Langdurigheidstoeslag aanvragen
23.	Leerlingenvervoer aanvragen
24.	Marktstandplaatsvergunning aanvragen
25.	Melding ongewenste situatie in woonomgeving of leefomgeving
26.	Naamgebruik veranderen
27.	Parkeervergunning aanvragen
28.	Reclameontheffing aanvragen
29.	Riool aansluitvergunning aanvragen
30.	Schade na ramp melden

Nr. Product	
31.	Subsidie aanvragen of subsidie gebruik aantonen
32.	Uittreksel Burgerlijke Stand aanvragen
33.	Uittreksel GBA aanvragen
34.	Vakantie of verblijf in het buitenland melden
35.	Verhuizing binnen Nederland melden
36.	Verhuizing buitenland of emigratie melden
37.	Verzoek tot geheimhouding persoonsgegevens indienen

VII. Knelpunten en aanbevelingen van dit onderzoek tegen de achtergrond van eerder onderzoek

In het eerder uitgevoerde onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen' dat in 2012 is afgerond, zijn dertien knelpunten en zeven aanbevelingen uitgewerkt. Het is niet mogelijk om de validiteit van deze knelpunten en aanbevelingen direct te toetsen aan de resultaten van het voorliggende onderzoek 'Gebruik basisregistraties', omdat zowel de onderzoeksopzet als de geselecteerde organisaties en werkprocessen niet overeenkomen.

Het is wel mogelijk om na te gaan of de in 2012 geconstateerde knelpunten en de gedane aanbevelingen op basis van het onderzoek 'Gebruik basisregistraties' opnieuw onder de aandacht moeten worden gebracht.

Knelpunten opnieuw bekeken

Op basis van het voorgaande onderzoek zijn in totaal 13 knelpunten geïdentificeerd. In de onderstaande tabel zijn deze knelpunten vergeleken met de resultaten van dit onderzoek. In de linker kolom zijn de knelpunten weergegeven. In de rechter kolom is aangegeven welke uitspraken er op basis van het onderzoek 'Gebruik basisregistraties' kunnen worden gedaan.

Tabel 11. Knelpunten uit het onderzoek in vergelijking met resultaten van het onderhavige onderzoek

Nr.	Knelpunten uit het onderzoek in 2012	Evaluatie van de knelpunten op basis van het onderhavige onderzoek
1	Geen centrale stelselvoorzieningen beschikbaar	Het knelpunt is in dit onderzoek slechts beperkt aangedragen als probleem. Het is voor de benaderde organisaties niet mogelijk om zonder IT-leverancier de benodigde koppelingen te maken. Deze partijen hebben inmiddels voldoende kennis opgebouwd om de benodigde koppelingen tot stand te brengen, waardoor de noodzaak voor de ontwikkeling van één aansluitpunt is afgenomen.
2	Wijzigingen in de structuur van basisregistraties leiden tot extra werkzaamheden	Dit knelpunt is ook tijdens dit onderzoek aangedragen door twee gemeenten. Doordat de gemeentelijke applicaties in de praktijk door een veelheid aan IT-leveranciers worden geleverd, kan één aanpassing in het stelsel leiden tot een cascade van aanpassingen in de organisatie.
3	Gegevens uit basisregistraties zijn niet toepasbaar	In dit onderzoek is dit knelpunt door circa 10 partijen aangedragen. Het ging hier met name om het gebruik van informatie uit de NHR. Dit is opmerkelijk, aangezien het in het voorgaande onderzoek juist vaak de BAG betrof.
4	Autorisatie voor gebruik van gegevens is lastig te verkrijgen	Dit knelpunt is in dit onderzoek door slechts één van de benaderde partijen aangedragen.
5	Geen heldere communicatie over verplicht gebruik basisregistraties	Dit knelpunt lijkt een gepasseerd station. De geïnterviewde partijen zijn zich allen bewust van de verplichtingen en zijn vaak ook bezig met interne programma's gericht op het nagaan in welke mate de basisregistraties kunnen worden gebruikt. Wel geven circa 5 partijen aan dat het voor 'nieuwe' gebruikers erg complex is om uit te zoeken hoe een aansluiting kan worden verkregen op de basisregistraties. Het gaat hierbij zowel om het technische als het organisatorische aspect.

Nr.	Knelpunten uit het onderzoek in 2012	Evaluatie van de knelpunten op basis van het onderhavige onderzoek
6	Gegevensverstrekkers leveren gegevens niet goed aan	Dit knelpunt is in dit onderzoek door geen van de benaderde partijen aangedragen.
7	Bronhouders beheren gegevens niet altijd goed	<p>Dit knelpunt is in dit onderzoek met name aangedragen door partijen die gebruik (willen) maken van de NHR. Kamers van Koophandel verwerken de aangeleverde gegevens vaak wel juist, maar doen geen periodieke controles om na te gaan of de gegevens nog juist zijn. Doordat bedrijven vaak nalaten om wijzigingen door te geven, wordt de NHR hierdoor niet als betrouwbaar ervaren.</p> <p>Daarnaast geven de geïnterviewde gemeenten zelf aan niet te kunnen instaan voor de kwaliteit van de BAG. Er is geen budget om de benodigde kwaliteitsslag naar behoren te kunnen uitvoeren, waardoor er nog relatief veel inhoudelijke missers in de registratie zitten. De andere geïnterviewde gebruikers hebben overigens geen klachten aangedragen over de BAG.</p>
8	Gebruikers melden niet goed terug	Het terugmelden lijkt op basis van het onderzoek het laatste jaar wel gemeengoed geworden, maar zowel de afnemers als de bronhouders lopen wel tegen het ontbreken van goede terugmeldvoorzieningen aan. Op dit moment wordt terugmelden met name gedaan via e-mail en telefoon, maar dat zijn geen betrouwbare media en het is lastig om een goed proces voor de verwerking van de meldingen uit te werken.
9	Er zijn geen applicaties beschikbaar voor Overige Gebruikers	<p>Dit knelpunt betrof voornamelijk kleine, lokale gebruikers die afhankelijk zijn van gestandaardiseerde applicaties voor het afnemen van gegevens, zoals garagebedrijven, scholen en notarissen. Het knelpunt speelt ook tot op zekere hoogte voor lokale en regionale organisaties, al manifesteert het probleem zich iets anders.</p> <p>Voor de kleine gebruikers geldt dat het gebruik van de basisregistraties valt of staat bij de beschikbaarheid van een maatwerkapplicatie. Voor de in dit onderzoek benaderde partijen provincies, waterschappen, brandweer en GHOR geldt dat zij behoefte hebben aan een voor hun type ingericht landelijk informatiekoppelvak, maar dat zij binnen hun organisatie via een maatwerkoplossing met de opgevraagde gegevens willen kunnen omgaan.</p>
10	Het koppelen van databestanden is complex voor grote organisaties	Het knelpunt is door twee grote uitvoeringsorganisaties en door een gemeente aangedragen. Eén van grote uitvoeringsorganisaties en de gemeenten werken hier 'omheen' door de informatie handmatig op te zoeken en te vergelijken.
11	Hoge kosten voor real-time koppeling basisregistraties	Dit knelpunt wordt door bijna alle grotere afnemers, inclusief gemeenten aangedragen. Zij willen graag een real-time koppeling voor een zo hoog mogelijke accuratesse, maar zij werken echter bijna zonder uitzondering met een mutatieabonnement om de kosten te kunnen beheersen.

Nr.	Knelpunten uit het onderzoek in 2012	Evaluatie van de knelpunten op basis van het onderhavige onderzoek
12	Afwachtende houding bij gebruikers	De benaderde partijen die nog geen gebruik maken van de basisregistraties, zijn allen bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden. Wel geldt dat er met name binnen regionale organisaties zoals de GHOR, de provincies en de brandweer grote onderlinge verschillen bestaan tussen regio's.
13	Toedeling van verantwoordelijkheden is onduidelijk	Uit dit onderzoek blijkt dat alle benaderde partijen bezig zijn met het gebruiken of implementeren van de basisregistraties. Er is hierdoor - ten opzichte van het voorgaande onderzoek - meer duidelijkheid over de toedeling van verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt de verantwoordelijkheid echter niet bij één persoon te kunnen worden belegd. Bij elke organisatie zijn meerdere partijen nodig om tot een succesvolle implementatie te komen.
14	Meerwaarde voor gebruiker niet duidelijk	Een klein deel van de regionaal opererende organisaties twijfelt nog over de meerwaarde van het gebruik van de basisregistraties, omdat zij bang zijn dat de benodigde investeringen mogelijk niet opwegen tegen het toekomstige rendement.

Aanbevelingen opnieuw bekeken

In het onderzoek uit 2012 zijn in totaal 7 aanbevelingen gedaan. In de onderstaande tabel zijn deze aanbevelingen aangehouden tegen de resultaten van dit onderzoek. In de linker kolom zijn de aanbevelingen weergegeven. In de rechter kolom is aangegeven welke uitspraken er op basis van het onderhavige onderzoek 'Gebruik basisregistraties' kunnen worden gedaan.

Tabel 12. Aanbevelingen uit het onderzoek in 2012, vergeleken met het onderhavige onderzoek.

Nr.	Aanbevelingen uit het onderzoek in 2012	Actualisatie obv dit onderzoek
1	<p>Maak het verkrijgen van een aansluiting op de basisregistraties eenvoudiger en eenduidiger.</p> <p>Door de aansluitketen te vereenvoudigen, wordt het voor gebruikers eenvoudiger om een aansluiting op basisregistraties te realiseren. Dit verlaagt de drempel om de beschikbare gegevens te gebruiken en legt de basis voor een aanzienlijke reductie van administratieve lasten.</p>	<p>Deze aanbeveling is op hoofdlijnen nog steeds geldig, maar moet op onderdelen worden aangevuld.</p> <p>De respondenten geven aan dat het aanbieden van standaard draaiboeken een goede ondersteuning kan bieden bij het slim inrichten van koppelingen met de basisregistraties. De werkwijze die werd gebruikt bij de implementatie van mijnoverheid.nl is door de respondenten als heel prettig ervaren.</p>

Nr.	Aanbevelingen uit het onderzoek in 2012	Actualisatie obv dit onderzoek
2	<p>Maak gebruik van vaste verandermomenten en communiceer de inhoudelijke wijzigingen tijdig.</p> <p>Door gebruik te maken van vaste verandermomenten (één of twee keer per jaar) en de inhoudelijke en technische wijzigingen ruim van tevoren aan te kondigen, wordt het eenvoudiger voor gebruikers om hierop te anticiperen. Daarnaast kunnen verschillende wijzigingen in één keer worden meegenomen, wat de kosten van de aanpassingen beperkt.</p>	<p>Deze aanbeveling is tijdens dit onderzoek niet door de respondenten aangedragen.</p>
3	<p>Inventariseer bij welke werkprocessen informatie niet volstaat om het werkproces uit te voeren en pak deze punten in een geprioriteerde opzet aan.</p> <p>Het komt regelmatig voor dat informatie in een basisregistratie beschikbaar lijkt, maar dat deze informatie niet (helemaal) aansluit op wat een gebruiker nodig heeft. Stel daarom een groslijst op die inzicht verschaft in de werkprocessen waar dit probleem zich voordoet. Prioriteer deze lijst en pak de punten op een case-by-case basis aan.</p>	<p>De in de aanbeveling omschreven werkwijze wordt door veel organisaties die de basisregistraties (beter) willen gaan toepassen gevolgd. De aanbevolen werkwijze wordt hiermee een best practice.</p>
4	<p>Intensiveer de voorlichting aan overige potentiële gebruikers over de mogelijkheden en verplichtingen die samenhangen met het gebruik van basisregistraties.</p> <p>Deze gebruikers zijn niet altijd op de hoogte van de verplichting om authentieke gegevens uit de basisregistratie te halen. Als deze potentiële gebruikers gericht worden geïnformeerd, is de kans groot, dat zij de registraties beter gaan benutten.</p> <p>Ook zou er een duidelijk sanctiebeleid moeten komen voor situaties waar de verplichtingen voor het gebruik van de basisregistraties niet worden nagekomen. Uit de huidige situatie blijkt duidelijk dat wettelijke verplichtingen zonder sancties weinig effectief zijn.</p>	<p>Voor een deel van de partijen is de aanbeveling nog steeds relevant.</p> <p>De partijen hebben daarnaast behoefte aan één aanspreekpunt voor vragen en oplossingen. Hieraan wordt invulling gegeven door middel van het Stelselinformatiepunt Gebruikers zijn echter niet (voldoende) op de hoogte van het bestaan hiervan.</p>
5	<p>Investeer in betere kwaliteit van de door burgers, bedrijven en andere overheden aangeleverde gegevens.</p> <p>Basisregistraties bevatten in de ogen van gebruikers nog te vaak fouten en onvolledigheden. Deze fouten worden - al dan niet terecht - vrijwel altijd door achterblijvers als een zwaar argument aangevoerd om basisregistraties niet te gebruiken.</p> <p>Door te investeren in de kwaliteit van de aangeleverde informatie en deze te combineren met een goede broncontrole bij het opnemen van informatie in de basisregistraties, kan de kwaliteit hiervan verder worden verbeterd. De bronhouder heeft hierbij een belangrijke rol om informatie te toetsen voordat deze wordt verwerkt.</p>	<p>De respondenten geven ook in dit onderzoek aan dat de kwaliteit van de beschikbare gegevens cruciaal is voor een breed draagvlak en een goed gebruik. Een blijvende focus op kwaliteit is hiermee voor het volledige stelsel van belang. De respondenten geven aan dat de BAG en de NHR hierbij een aandachtspunt zijn.</p>

Nr.	Aanbevelingen uit het onderzoek in 2012	Actualisatie obv dit onderzoek
6	<p>Informeer bronhouders over het belang van adequate informatie voor gebruikers en bied concrete tips om kwaliteit van de gegevens in basisregistraties te verbeteren.</p> <p>Gebruikers van basisregistraties doen terugmeldingen om de gegevens in basisregistraties te optimaliseren. Deze wijzigingen worden niet altijd (op korte termijn) doorgevoerd. Dit verdient duidelijk een hogere prioriteit bij bronhouders. Een mogelijke oorzaak is dat bronhouders niet weten wat de gevolgen zijn van fouten in de basisregistraties, of niet de capaciteit hebben om gegevens snel te verwerken. Heldere voorlichting en herkenbare Best Practices kunnen hierbij helpen.</p>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten intussen aan de slag zijn gegaan met het inrichten van processen om terugmeldingen te verwerken. Hierdoor wordt de behoefte aan de langverwachte terugmeldapplicatie steeds groter.</p>
7	<p>Ga na of het mogelijk is om een interbestuurlijke regisseur aan te wijzen die is belast met het coördineren en regisseren van de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties.</p> <p>De basisregistraties worden door diverse overheidsorganisaties ontwikkeld, gevuld en beheerd. De verantwoordelijkheid voor een goede werking en gebruik van de registraties is hierdoor versnipperd en dit maakt het complex en daardoor vrijwel onmogelijk om afgewogen en efficiënte beslissingen te nemen.</p> <p>Het verdient aanbeveling om na te gaan of de coördinatie en regie van de verdere ontwikkeling van het stelsel bij één interbestuurlijke regisseur kan worden gelegd.</p>	<p>Deze aanbeveling blijft onverkort voor alle partijen relevant. De gedeelde verantwoordelijkheid blijft voor gebruikers lastig, zeker wanneer men afhankelijk is van meerdere basisregistraties.</p>