

Visie op het stelsel van basisregistraties (1.1)

0. Waarom een visie op het stelsel van basisregistraties

Bij een moderne informatiesamenleving hoort een goed functionerend openbaar bestuur waar burgers op kunnen vertrouwen. De overheidsdienstverlening dient daarbij van hoge kwaliteit te zijn met lage administratieve lasten voor burgers, bedrijven en professionals. Een belangrijke hoeksteen van de informatievoorziening die daarvoor nodig is, wordt gevormd door het stelsel van basisregistraties dat sinds de negentiger jaren in ontwikkeling is. De fundamenteen zijn gelegd in wet/regelgeving. In de fase van realisatie/implementatie waar we nu zijn aangekomen is het van groot belang dat alle betrokken partijen een gedeeld eindbeeld hebben. Een gedeelde visie creëert een gemeenschappelijk kader, helpt bij het succesvol implementeren, verhoogt de samenhang in handelen van de verschillende actoren en legt de relatie met bestuurlijke en politieke doelstellingen.

1. Bestuurlijke- en politieke doelstellingen waar het stelsel aan bijdraagt

Het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te verbeteren en bestuurlijke- en politieke doelstellingen te bereiken. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

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

2. Wat het stelsel van basisregistraties is

Het stelsel van basisregistraties wordt als volgt gedefinieerd:

Het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik.

of anders geformuleerd:

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

De basisregistraties hebben betrekking op de voor het handelen van de overheid belangrijkste subjecten, objecten en de relaties daartussen. Tezamen vormen zij het stelsel van basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties wordt gevormd door authentieke gegevens over personen, bedrijven, adressen, verblijfplaatsen en hun ligging (percelen en topografie), voertuigen, lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen, inkomens, ondergrond, en de waarde van onroerende zaken. Het stelsel van basisregistraties kan altijd uitgebreid worden met registraties die aan de “12 eisen”¹ voldoen en als de toegevoegde waarde bestuurlijk wordt gezien. De toegevoegde waarde van het stelsel ligt niet alleen in de gegevensverzamelingen (basisregistraties) zelf, maar vooral ook in hun onderlinge samenhang, relaties, koppelingen en afspraken op het niveau van het stelsel als geheel. Naast de registraties en genoemde stelselaspecten kent het stelsel een aantal gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van:

- Gegevensuitwisseling, zoals “Digikoppeling”², de standaard voor gegevensuitwisseling tussen basisregistraties onderling en met afnemers.
- Terugmelding, “Digimelding”³ die afnemers in staat stelt via 1 voorziening richting alle basisregistraties fouten terug te melden, dit om de kwaliteit te verhogen.
- Ontsluiting en gebruik, hiervoor is de Gemeenschappelijke Ontsluiting van Basisregistraties (GOB), een verzameling diensten en voorzieningen ten behoeve van afnemers voor het ontsluiten en gebruiken van gegevens in basisregistraties. De belangrijkste hiervan is de zogenaamde abonnementenvoorziening, “Digilevering”.

3. Leidende principes en bestuurlijke uitgangspunten

Er zijn een aantal leidende principes met betrekking tot het stelsel van basisregistraties die het stelsel meer maken dan de som der delen.

1. **Enmalige aanlevering/verzamelen en meervoudig gebruik:** burgers en bedrijven worden maar eenmaal verzocht gegevens aan te leveren en deze worden hergebruikt. Daarnaast worden gegevens door de overheid maar één keer in het veld verzameld en meervoudig gebruikt.
2. **Verplicht gebruik:** authentieke gegevens moeten verplicht door iedere overheidsinstantie worden gebruikt;
3. **Terugmeldplicht:** indien een afnemer een fout ontdekt dan mag hij afwijken van het authentieke gegeven in de basisregistratie, maar dan moet hij dit terugmelden aan de basisregistratie;
4. **Onderzoeksplicht:** de basisregistratie heeft als plicht het teruggemelde gegeven te onderzoeken, de afnemer heeft de plicht het uiteindelijke resultaat van het onderzoek te gebruiken;
5. **Kwaliteit:** elke basisregistratie heeft een kwaliteitssysteem om er voor te zorgen dat de betreffende gegevens een zo hoog mogelijke kwaliteit hebben
6. **Interoperabiliteit:** uitwisselbaarheid van gegevens en aansluiting op elkaars processen, eenduidige semantiek en samenwerkende infrastructuurcomponenten.

¹ <http://www.e-overheid.nl/sites/stelselhandboek/wetgeving/12eisen/12eisen.xml>

² voorheen Overheids Service Bus (OSB)

³ voorheen TerugMeldFaciliteit (TMF)

Elke basisregistraties kent zijn basis in wetgeving waarin deze principes zijn vastgelegd. Het streven is, waar mogelijk, de wezenlijke stelselafspraken in wet- en regelgeving te verankeren. Om standaardisatie te bevorderen en eenduidige afspraken over architectuur en technologie te maken is het stelsel van basisregistraties verankerd in de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur of NORA.⁴

In aanvulling op de genoemde leidende principes gelden de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

1. Alle gegevens in de basisregistraties zijn online, "24 x 7", voor iedereen beschikbaar, vindbaar en herbruikbaar.⁵ Dit geldt zowel voor afnemers in de zin van organisaties, instellingen en bedrijven als voor de individuele burger.
2. De marginale kosten van het digitale gebruik van basisregistraties binnen de overheid worden verdeeld tussen de verschillende overheidspartijen. Daarbij wordt geen enkel bestuursorgaan uitgezonderd. Voor eindgebruikers binnen de overheid zijn er geen drempels of belemmeringen voor gebruik in de zin van tarifiering, andere financiële drempels, auteursrechten of databanken rechten. Voor bestuursorganen gelden altijd dezelfde omstandigheden en uitgangspunten. Voor niet-overheidsgebruikers wordt maximaal een vergoeding verlangd op basis van marginale verstrekingskosten gerekend. Alleen bij specifiek maatwerk kunnen aanvullende meerkosten in rekening worden gebracht.
3. Elke basisregistratie heeft zijn eigen realisatieplanning waarin rekening wordt gehouden met de noodzakelijke aansluiting op de andere onderdelen van het stelsel. In de routeplanner e-overheid worden deze plannings samengebracht. Het ministerie van BZK signaleert samen met de registratiehouders, bronhouders en afnemers/gebruikers, eventuele knelpunten en agendeert deze in de relevante gremia.
4. Voor de afnemer/eindgebruiker is er maar één basisregistratie, er is geen onderscheid in een landelijke voorziening of andere technische voorzieningen omtrent de betreffende basisregistratie of afname bij de registerhouder zelf. Ook kan elke afnemer/eindgebruiker er van uitgaan dat de gemeenschappelijke voorzieningen in het kader van gegevensuitwisseling en terugmelding gebruikt worden dan wel gebruikt zullen gaan worden door alle partijen binnen het stelsel conform de afgesproken planning.
5. Aanvullende afspraken op geldende wet- en regelgeving worden vastgelegd in het voor iedereen toegankelijke en vindbare stelselhandboek. Vooruitlopend op een eventuele wettelijke regeling. Hierin wordt duidelijk beschreven wat de status is van een afspraak en welke gremia daarmee hebben ingestemd. Het initiatief voor dergelijke aanvullende afspraken kan van iedereen komen. Al naar het gelang van de impact en het belang van de aanvullende afspraak wordt deze respectievelijk in het stelseloverleg, strategisch stelsel beraad, bestuurlijke regiegroep of Ministerraad bekrachtigd.
6. De uitgangspunten van het actieplan Nederland Open In Verbinding zijn onverkort van toepassing.

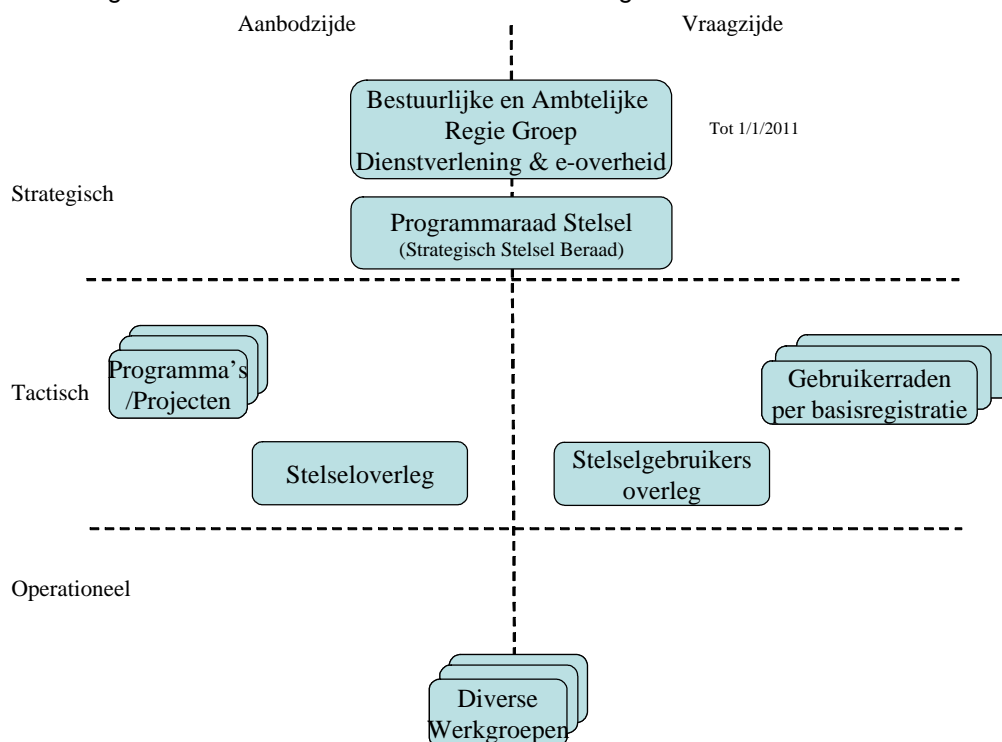
⁴ <http://www.e-overheid.nl/atlas/referentiearchitectuur/nora/nora.html>

⁵ Met inachtnaeme van wettelijke beperkingen zoals verwoord in de WBP of anderszins

- De regie en coördinatie op het stelsel van basisregistraties is de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Dit betreft zowel de beleidscoördinatie als de regie op de uitvoering/realisatie voor wat betreft de samenhang tussen de verschillende onderdelen.

4. Hoe het stelsel van basisregistraties wordt bestuurd

De sturing van het stelsel ziet er schematisch als volgt uit:



Figuur 10. Besturing van het stelsel op hoofdlijnen

N.B bovenstaand schema is inmiddels achterhaald, nadere besluitvorming over de besturing van het stelsel zal in najaar 2010 in genoemd schema worden verwerkt.

Vanuit de Bestuurlijke Regiegroep is het mogelijk een verzoek te richten aan de Staatssecretaris van BZK om agendapunten te agenderen in onderportalen van de Ministerraad. De bestuurlijke inrichting is nog onderwerp van gesprek naar aanleiding van de NUP Gateway review. Wijzigingen in naamgeving en opzet zijn daarom nog mogelijk.

De Stelselagenda

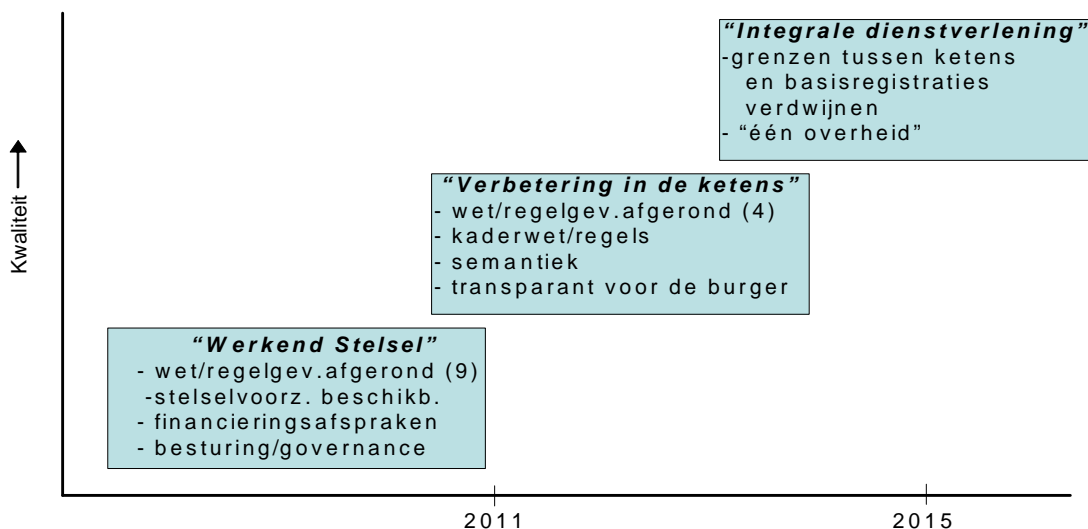
Het strategisch stelselberaad, het stelselgebruikersoverleg en het stelseloverleg hebben inhoudelijk dezelfde stelselagenda. De stelselagenda bestaat uit 7 hoofdonderdelen. Elke overleg zal de accenten wat anders leggen. Het strategisch stelselberaad kijkt meer strategisch/bestuurlijk. Het gebruikersoverleg zal nadruk op het gebruik leggen en zal meer operationeel/praktisch kijken. Het stelseloverleg zal de nadruk meer op de samenwerking en samenhang tussen de basisregistraties leggen en het functioneren van het stelsel op tactisch niveau. We onderscheiden de volgende 7 hoofdonderdelen. Tot 1/1/2011 is de NUP-agenda daarin leidend.

- ***De realisatie van de afzonderlijke basisregistraties***
Elke basisregistratie heeft zijn eigen realisatieplanning. In de routeplanner e-overheid worden deze plannings samengebracht. De Tweede Kamer wordt hierover via de voortgangsrapportage geïnformeerd.
- ***De verbindingen tussen de basisregistraties en onderlinge afhankelijkheden***
Het stelsel werkt alleen als stelsel als de basisregistraties permanent op elkaar zijn aangesloten via koppelingen van identificerende gegevens en de verbindingen goed functioneren. Het betreft hier niet alleen de technische “aansluiting” op elkaar maar ook voor wat betreft procesmatige, organisatorische en juridische aspecten (leveringscondities; aansluit- en gebruiksvoorwaarden). Door de voortgang en vraagstukken op dat punt met elkaar te bespreken kan beter van elkaar worden geleerd en gemeenschappelijk naar oplossingen worden gezocht.
- ***De realisatie en het functioneren van de stelselvoorzieningen***
Ten behoeve van het stelsel zijn en worden generieke voorzieningen ontwikkeld, zoals de stelselcatalogus, de thesaurus authentieke gegevens, Digimelding (de terugmeldfaciliteit), Digikoppeling (de overheidsservicebus) en de abonnementenvoorziening.
- ***Voortgang gebruik van de basisregistraties***
Elke gebruiker is verplicht om van de betreffende authentieke gegevens uit de basisregistraties gebruik te maken. Hoe de voortgang op dat gebruik is, welke belemmeringen daarin eventueel een rol spelen, welke verbeteringen op stelselniveau nodig zijn en hoe het wordt gehandhaafd is een vast agendapunt.
- ***Voortgang gebruik van standaarden en gemeenschappelijke voorzieningen***
Zowel basisregistraties als gebruikers zullen de afgesproken standaarden moeten hanteren en de genoemde stelselvoorzieningen gaan benutten; de stand van zaken en eventuele knelpunten daarin kunnen ter tafel komen in de overleggen.
- ***Verbetering van dienstverlening en verlaging AL***
In hoeverre leidt de realisatie en het gebruik van het stelsel van basisregistraties tot merkbaar betere overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven en verlaging van de administratieve lasten.
- ***Financiering.***
Zowel de financiering van het gebruik als de (door)ontwikkeling van het stelsel is een voortdurend punt van aandacht.

5. Ontwikkeling van het stelsel

5.1 Tijdpad en fasering

De ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties inclusief de gemeenschappelijke voorzieningen, is als volgt schematisch weer te geven:



Figuur 11. Ontwikkeling van het stelsel

In het schema zijn de resultaten per fase verdicht/samengevat weergegeven. Hieronder volgt een beschrijving in meer detail.

De eerste fase is het realiseren van “**een werkend stelsel**”, de einddatum daarvoor is **1 januari 2011** en dit omvat de volgende concrete resultaten:

- De wet- en regelgeving voor de volgende basisregistraties is afgerond.
 - De Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) voor personen, deze gaat later over in de Basisregistratie Personen.
 - De Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
 - De basisregistratie Kadaster voor percelen
 - De basisregistratie Grootchalige Topografie
- De stelselvoorzieningen zoals beschreven in het Nationaal Uitvoerings Programma Dienstverlening (NUP⁶), Digikoppeling (voorheen OSB), Digimelding (voorheen TMF) en een abonnementenvoorziening (onderdeel van GOB) zijn ontwikkeld, beschikbaar en te implementeren voor de overheidsorganisaties die er gebruik van moeten maken. Met het terugmelden zelf is een substantieel begin gemaakt.
- Alle overheidsorganisaties maken gebruik van de basisregistraties en voorzieningen die beschikbaar zijn, met inachtneming van de daarvoor afgesproken implementatietermijnen (verschillen per onderdeel)

⁶ <http://www.e-overheid.nl/sites/nup>

- Er zijn overeengekomen afspraken over financiering van het gebruik van het stelsel binnen de publieke sector.
- Er is een overeengekomen en werkend besturingsmodel (governance) voor het stelsel van basisregistraties.
- Er is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een wettelijk kader voor het stelsel van basisregistraties. Bij een positieve uitkomst wordt de realisatie hiervan gestart.
- Binnen het besturingsmodel is er een gemeenschappelijk concept voor het waarborgen van de inhoudelijke en proces kwaliteit en het daadwerkelijke gebruik van de basisregistraties.
- Er is een gezamenlijk proces van (door)ontwikkeling dat zich concreet uit in een gemeenschappelijke releasekalender voor het gehele stelsel die voor iedereen toegankelijk is.

De tweede fase is getypeerd als “**verbetering in de ketens**”. Het einde van deze fase ligt op **1 januari 2014** en kent de volgende eindtermen:

- De wet- en regelgeving voor de volgende basisregistraties is geheel afgerond.
 - Registratie Niet Ingezetenen (RNI)
 - Het Nieuw Handels Register (NHR) voor bedrijven en instellingen.
 - Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT voorheen bekend als GBKN)
 - Basisregistratie Ondergrond Nederland (BRO)
 - Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)
 - Basisregistratie Voertuigen (Kentekenregistratie)
 - Basisregistratie Inkomens (BRI)
 - Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken ((WOZ)
- Er zijn vastgelegde afspraken voor het stelsel van basisregistraties en de gegevensuitwisseling daaromheen. Er is ook één voor iedereen toegankelijke plek op internet waarin deze afspraken te vinden zijn, de gremia waarin ze zijn vastgesteld en voor wie ze gelden. In deze afspraken komen aspecten aan de orde zoals (niet uitputtend):
 - Rechten van de burgers en bedrijven
 - Kwaliteit van gegevens
 - Afspraken over verbindingen/koppelingen/gemeenschappelijke voorzieningen en de verantwoordelijkheden daarbij
 - Rollen/verantwoordelijkheden van de registratiehouders, bronhouders, afnemers, gebruikers, inclusief een gelijkwaardige betrokkenheid van de verschillende partijen
 - Borging van het besturingsmodel (vraag/aanbodzijde)
 - Informatiebeveiliging en bescherming persoonlijke levenssfeer/privacy
 - Transparantie
 - Toezichtsarrangementen
 - Internationale aspecten

- Afhankelijk van het onderzoek zoals geformuleerd in fase 1, zijn genoemde afspraken in meer of mindere mate ook in wet/regelgeving verwerkt.
- Betekenis van begrippen binnen het stelsel van basisregistraties is op elkaar afgestemd, geharmoniseerd, danwel er zijn afspraken zijn gemaakt over verschil in betekenis/interpretatie. Zowel de betekenis als de afspraken daaromheen zijn transparant, vindbaar en breed geaccepteerd.
- Het stelsel van basisregistraties is, binnen de beperkingen wet/regelgeving zoals de WPB, voor burgers op individueel niveau volledig transparant. Op eenvoudige wijze kan via internet (mijnoverheid.nl) worden vastgesteld welke gegevens waar worden gebruikt en door wie.
- Behalve eventuele marginale verstrekingskosten zijn er geen aanvullende belemmeringen, financieel of anderszins, ten aanzien van het gebruik van alle gegevens uit het stelsel van basisregistraties. Mits daaraan geen beperkingen zijn gesteld vanuit wet/regelgeving ten aanzien van persoonsgegevens.

De laatste fase, "**integrale dienstverlening**" is nog op dit moment alleen in algemene termen te beschrijven. Het onderscheid tussen afzonderlijke ketens zal steeds meer verdwijnen, evenals het onderscheid tussen afzonderlijke basisregistraties. Burger, bedrijfsleven en medeoverheden zullen bij (digitale) dienstverlening, niets meer merken van de verschillende onderdelen en ketens waar die overheid uit bestaat. Het ideaaltype van "één overheid" wordt benaderd. Het stelsel van basisregistraties verschaft de gemeenten hierbij een informatiepositie waardoor ze hun rol als poort voor de dienstverlening volledig kunnen waarmaken. Het geen overigens net zozeer geldt voor de diverse uitvoeringsorganisaties of andere plekken waar burgers en bedrijven in contact treden met de overheid.

5.2. Uitvoeringsagenda 2010-2015

In lijn van de geschetste visie wordt een uitvoeringsagenda opgesteld. Tot 1 januari 2011 zal die een nauwe samenhang met het NUP kennen. In deze uitvoeringsagenda worden onderwerpen die leven bij de afnemers zoals besturing/"governance", toezicht, aandacht voor koppelingen/verbindingen, relatie tussen het stelsel en DIV, dilemma's met betrekking tot de publieke taak en geometrie in het stelsel nader uitgewerkt. Voor wat betreft de gemeenten wordt hierbij ook gebruikgemaakt van het visiedocument van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, "Globale schets van het stelsel van basisregistraties", januari 2009 . Tevens wordt de visie verder gedetailleerd en uitgewerkt in specifieke bijlagen waarmee concrete handvatten worden geboden voor afnemers en mede-overheden.