

Vergaderjaar 2002–2003

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2003

Hierbij informeer ik u over de afronding van het programma Stroomlijning Basisgegevens, dat de afgelopen jaren één van de pijlers vormde van het overheidsinformatiebeleid (actieprogramma Elektronische Overheid, Kamerstukken II, 1998–1999, 26 387, nr. 1). Stroomlijning Basisgegevens is begin 2000 van start gegaan met een voorziene looptijd tot 1 januari 2003. Conform plan is in die periode een belangrijke impuls gegeven aan het op orde brengen van de gegevenshuishouding van de overheid middels de totstandkoming van een stelsel van zogenaamde authentieke gegevensregistraties. In het programma participeerden de ministeries van BZK, EZ, Financiën, Justitie, LNV, SZW, VWS, V&W en VROM, alsmede de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens.

In de tussenrapportage over het programma van 17 oktober 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 11) is het programma reeds gepositioneerd als een onmisbare voorwaarde voor een moderne en slagvaardige overheid:

- die niet naar de bekende weg vraagt, dat wil zeggen die ernst maakt met vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven;
- die klantgericht is: door vraaggestuurd te werken en haar diensten snel, adequaat en waar mogelijk proactief te verlenen;
- die zich niet voor de gek laat houden: die fraude en criminaliteit effectief bestrijdt en die haar taken op het vlak van toezicht en handhaving serieus neemt;
- die weet waarover ze het heeft, dat wil zeggen een gedegen informatiepositie heeft als het gaat om beleidsvorming, -monitoring en -verantwoording;
- die haar zaken op orde heeft en niet meer kost dan nodig is, onder

meer door haar eigen werkprocessen zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

Uitgangspunt voor het programma vormde de constatering dat bij nageen alle vraagstukken waarvoor de overheid zich gesteld ziet, het kunnen beschikken over adequate gegevens een cruciale rol vervult: beheersing van asielzoekersstromen, voedselveiligheid, wachttijden in de zorg, integratie, openbare orde en veiligheid, uitbraak van veeziekten, illegale onderhuur van woonruimte, waterbeheer, criminaliteit, enzovoort. Nageen al deze dossiers vergen bovendien een intensieve samenwerking van een groot aantal betrokken organisaties, die op al deze dossiers effectief en flexibel (dat wil zeggen in wisselende samenstelling) met elkaar moeten kunnen samenwerken en daartoe snel en zonder problemen gegevens moeten kunnen uitwisselen, die bovendien betrouwbaar en actueel moeten zijn. Dat kan alleen als er – tenminste voor de meest essentiële gegevens – sprake is van een overheidsbrede, organisatie-onafhankelijke, maar flexibele gegevensinfrastructuur. Zogenaamde authentieke registraties voorzien daarin.

Het motto van Stroomlijning Basisgegevens was «de overheid vraagt niet naar de bekende weg». Met dat motto is een belangrijke norm gezet voor de inrichting van de gegevenshuishouding van de overheid, die op termijn zou kunnen uitgroeien tot een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De streefsituatie is dat burgers en bedrijven een overheidsinstantie geen gegevens hoeven te verstrekken indien deze gegevens reeds aantoonbaar binnen de overheid beschikbaar zijn (tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die zich daartegen verzetten, b.v. in de sfeer van de privacybescherming). Dat mes snijdt aan meerdere kanten. Door het eenmalig verzamelen van gegevens worden niet alleen de administratieve lasten voor burgers en bedrijven beperkt, maar worden tegelijkertijd forse kwaliteitsverbeteringen en kostenbesparingen voor de overheid zelf gerealiseerd.

Deze eenmalige gegevensverzameling resulteert in zogenaamde authentieke registraties, die overheidsbreed fungeren als unieke bron van gegevens, zoals de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens en de Kadastrale Registratie nu al in hoge mate fungeren als unieke bron van persoons- en onroerende zakengegevens. Doel van het programma Stroomlijning Basisgegevens was het geven van een onomkeerbare impuls aan de totstandkoming van authentieke registraties binnen de overheid. Centraal daarbij stonden de zogenaamde *basisgegevens*, die kunnen worden beschouwd als de spil van de gegevenshuishouding van de overheid, t.w. personen, bedrijven, gebouwen, onroerende zaken, geografische basiskaarten en adressen.

Als zodanig is het programma Stroomlijning Basisgegevens per 1 januari 2003 met succes afgerond. De impuls die het programma moest geven is geslaagd, getuige de gerealiseerde resultaten (een uitgebreid overzicht van de programmresultaten is bijgevoegd als bijlage 1):

- het concept van authentieke registratie is in informatiekundig, organisatorisch, juridisch en financieel-economisch opzicht uitgewerkt, geïmplementeerd en uitvoerig aan de praktijk getoetst. Op basis van deze en vergelijkbare ervaringen in – met name – België en de Scandinavische landen kan worden geconcludeerd dat het concept van authentieke registratie werkt en de verwachtingen waarmaakt.
- in alle relevante overheidssectoren kan worden gesproken van de beoogde onomkeerbare trajecten gericht op de invoering van authentieke registraties. Daarbij is met voorrang gewerkt aan de ontwikkeling, c.q. aanwijzing van zes zogeheten basisregistraties, elk onder regie van de eerstverantwoordelijke minister. Het gaat daarbij om de volgende

projecten: Modernisering GBA (personen), Basisbedrijvenregister (bedrijven), Gebouwenregister (gebouwen), Kadaster (onroerende zaken), Geografisch Kernbestand (geografische basiskaarten) en Basisregister Adressen (adresgegevens).

- ten aanzien van het gebruik van persoonsnummers binnen de overheid is een beleidskader ontwikkeld, waarvan de kernelementen bestaan uit de introductie van een Burger Service Nummer en de inrichting van een overkoepelende beheervoorziening, die toeziet op de uitgifte en het gebruik van persoonsnummers (brief van de ministers van BZK, Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie, en de staatssecretarissen van Financiën en SZW, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 VII, nr. 21).

Als gecoördineerde impuls is het programma Stroomlijning Basisgegevens per 1 januari 2003 beëindigd. Stroomlijning van basisgegevens is uitgegroeid tot een breed geaccepteerd uitgangspunt voor de inrichting van de gegevenshuishouding van de overheid. Het kabinet is voornemens om stroomlijning van basisgegevens de komende jaren met kracht voort te zetten, nu de koers is bepaald en het schip op stoom is gebracht.

Met de beëindiging van het programma zijn de randvoorwaarden voor een adequate gegevenshuishouding vastgesteld en is in alle overheidssectoren de beoogde ontwikkeling naar authentieke registraties in gang gezet. Het echte werk, dat wil zeggen de daadwerkelijke realisatie van authentieke registraties, zal de komende jaren echter nog moeten gebeuren. Dat is een kwestie van lange adem en vergt van alle betrokkenen een grote inzet. De regie over dit proces is een zaak van de eerstverantwoordelijke ministers, in casu:

- persoonsnummerbeleid: de minister van BZK (in nauw overleg met de ministers van Financiën, Justitie, SZW en Vreemdelingenzaken en Integratie);
- Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens: de minister van BZK;
- Basisbedrijvenregister: de minister van EZ;
- Kadastrale Registratie: de minister van VROM;
- Gebouwenregister: de minister van VROM;
- Basisregister Adressen: de minister van VROM;
- Geografisch Kernbestand: de minister van VROM;
- overige gegevensregistraties: als beschreven in bijgevoegde bijlage (1) en overigens conform de in het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst vastgelegde coördinerende taakverdeling.

De in het programma partiperende departementen zullen aan de Tweede Kamer rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van authentieke registraties binnen hun coördinerende verantwoordelijkheid.

Als algemeen coördinerend bewindspersoon voor het overheidsinformatiebeleid zal de minister van BZK de voortgang op dit dossier nauwlettend volgen en u hierover via voortgangsbrieven periodiek informeren. Om het proces te ondersteunen zal de minister van BZK voorts een openbare lijst aanleggen van authentieke registraties (als zodanig aangewezen danwel in wording), zodat er overheidsbreed inzicht is hoe de beleidsimplementatie zich ontwikkelt.

Het is van belang dat de immer aanwezige korte termijn prioriteiten niet leiden tot het verslappen van de aandacht voor essentiële lange termijn

investeringen in de kwaliteit van het openbaar bestuur, waarvan stroomlijning van basisgegevens een voorbeeld bij uitstek is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
J. G. Wijn

Het programma Stroomlijning Basisgegevens omvatte twee parallelle actielijnen:

- 1 de actielijn *Beleidsontwikkeling*, gericht op de ontwikkeling van het concept van authentieke registraties, het bepalen en instrumenteren van de juridische en financiële kaders en de communicatie en voorlichting over het programma teneinde het nodige draagvlak voor het beleid te creëren. Het ministerie van BZK fungeerde hiervoor als voortrekker.
- 2 de actielijn *Beleidsimplementatie*, gericht op het in de bestuurspraktijk daadwerkelijk introduceren van het concept van authentieke registratie in de vorm van verkenningen, haalbaarheidsstudies en realisatieprojecten op specifieke deel terreinen. De participerende ministeries zelf waren verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan en werkten hierbij samen met zelfstandige bestuursorganen en andere overheden.

Resultaten actielijn Beleidsontwikkeling

Uitwerking concept van authentieke registratie

Gedurende de drie jaar waarin het programma actief is geweest, zijn om te beginnen het concept van authentieke registraties en de daaraan te stellen eisen uitgewerkt en vastgesteld (zie bijlage 2). Daarbij is ook gewaarborgd dat afzonderlijke authentieke registraties als onderdeel van een samenhangend stelsel van gegevensregisters gekoppeld kunnen worden (voorzover politiek gewenst en juridisch verankerd).

Uitwerking juridische kaders

Voor wat betreft het juridisch kader is bepaald dat iedere authentieke registratie als zodanig bij wet wordt vastgesteld. In de betreffende wet wordt aangegeven wat het doel, het werkingsgebied en de aan de registratie te stellen kwaliteitseisen zijn, alsook hoe de autorisatie van het gebruik, de kwaliteitsborging en de financiering zijn geregeld. In het afgelopen jaar zijn de inhoud en modaliteiten van de voor te bereiden wetgeving nader onderzocht. Besloten is tot wetgeving per registratie, waarbij niet uitgesloten is dat op termijn een aantal algemene bepalingen zal worden ondergebracht in een kaderwet. Overigens zullen er – naast wetgeving gericht op de inrichting van de authentieke registratie zelf – ook de nodige aanpassingen moeten plaatsvinden in de betreffende sectorwetgeving. Hoewel de wetgeving primair per authentieke registratie zal worden gerealiseerd, zijn er in de vorm van een zogenaamde «toolbox» de nodige generieke juridische bouwstenen ontwikkeld, die inmiddels al concreet worden toegepast bij het voorbereiden van een wetsvoorstel voor het Basisbedrijvenregister. Een werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie zal de afzonderlijke wetgevingstrajecten voor de zes basisregistraties de komende jaren blijven monitoren.

In het kader van het programma is de wenselijkheid en haalbaarheid onderzocht om het beginsel van eenmalige gegevensbevraging op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht en/of de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarvan is voorshands afgezien. Een van de redenen hiervoor is dat de bestaande juridische kaders reeds de nodige handvatten bieden om onnodige bevraging te voorkomen. Het ligt voor de hand deze bestaande juridische instrumenten uit te putten alvorens het initiatief te nemen voor nieuwe wetgeving.

Het kabinet zal daarnaast gebruik maken van de beschikbare bestuurlijke en beleidsmatige instrumenten om hergebruik van gegevens te bevor-

deren en waar nodig af te dwingen. Uitgangspunt daarbij is dat bij de uitvoering van publieke taken gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevens(bestanden) en dat afwijkingen van dat beginsel expliciet en steekhoudend moeten worden beargumenteerd. In het kader van het programma Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 755, nr. 1), dat momenteel door de ministeries van BZK, EZ en Justitie wordt uitgevoerd, zal worden bezien hoe het beginsel van eenmalige gegevensbevraging bestuurlijk en juridisch nog nader kan worden verankerd en geïnstrumenteerd.

Overigens zijn met de Academie voor wetgeving afspraken gemaakt om reeds in de opleiding van wetgevingsjuristen het gedachtengoed van Stroomlijning Basisgegevens actief over te dragen.

Kosten en baten

Het principe van authentieke registratie is gedurende de looptijd van het programma aan een uitvoerige kosten/baten-analyse onderworpen. Hieruit blijkt dat, zelfs indien alle kwalitatieve baten (betere dienstverlening, effectievere handhaving, betere beleidsbeslissingen) buiten beschouwing worden gelaten, de financiële investering in authentieke registraties rendeert. Deze conclusie is onderschreven bij de beoordeling van voorstellen in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking gericht op de realisatie van authentieke registraties voor bedrijven en gebouwen. Voorwaarde is wel dat het ingezette beleid ten volle wordt doorgevoerd: naarmate er meer authentieke registraties operationeel zijn en het gebruik hiervan ook effectiever (bij voorkeur juridisch) kan worden afgedwongen, nemen de (kwantitatieve én kwalitatieve) baten sterk toe.

Met betrekking tot de financiering van authentieke registraties is geconcludeerd dat het niet wenselijk is hiervoor een uniform regime vast te stellen, vanwege de verscheidenheid in aard, doelstelling en gebruik van de onderscheiden authentieke registraties. Mede op basis van een kosten/baten-analyse moet worden bepaald wat de meerwaarde van realisatie is, bij welke overheidsorganisaties de kosten en de baten worden gerealiseerd en wat dientengevolge de meest voor de hand liggende bekostigingsstructuur is. Ten aanzien van het gebruik van authentieke registraties door derden (burgers, bedrijven) geldt vanzelfsprekend het door het kabinet vastgestelde beleidskader *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie* (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr 7), dat de laagdrempelige beschikbaarstelling van overheidsinformatie beoogt.

Persoonsnummerbeleid

Als onderdeel van de beleidsontwikkeling is voorts het toekomstig beleidskader ontwikkeld voor het gebruik van persoonsnummers binnen de openbare sector. Het beleidskader schept de randvoorwaarden en de bijbehorende voorzieningen voor structurele verbeteringen, zowel op het terrein van de publieke dienstverlening (invoering één-loketconcept), de criminaliteitsbestrijding (en meer in het bijzonder de identiteitsfraude), als ten aanzien van de bescherming van de privacy. Het beleidskader zal de komende maanden nader worden uitgewerkt en zal bij invoering resulteren in de introductie van één Burger Service Nummer ten behoeve van de communicatie van de burger met de overheid, alsmede in een overkoepelende beheervoorziening, die toeziet op de uitgifte en het gebruik van persoonsnummers binnen de openbare sector. Het kabinet heeft de Tweede Kamer inmiddels separaat geïnformeerd over de voornemens met

Resultaten actielijn Beleidsimplementatie

Parallel aan de actielijn Beleidsontwikkeling is een groot aantal projecten in uitvoering genomen om het concept van authentieke registraties daadwerkelijk binnen de beleidssectoren te implementeren. Voorzover deze projecten niet binnen de looptijd van het programma zijn afgerond, zullen deze onder de verantwoordelijkheid van de betreffende ministers worden voortgezet.

In zijn ultieme vorm betekent de status van authentieke registratie dat:

- de betreffende gegevens door de afnemers van de registratie zonder nader onderzoek in hun werkproces worden gebruikt;
- het gebruik van de registratie voor alle organisaties met een publiek-rechtelijke taak wettelijk is verplicht.

Er zijn geen registraties die nu reeds volledig op deze wijze functioneren. Dit heeft zowel te maken met de benodigde wetgeving voor de afzonderlijke registers als met het feit dat de noodzakelijke gegevenskwaliteit alleen stapsgewijs op het vereiste niveau kan worden gebracht. Zolang dat niet bereikt is, is verplicht gebruik niet haalbaar en wenselijk.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de genoemde zes basisregistraties. Daarna wordt – per overheidssector – ingegaan op de andere relevante ontwikkelingen.

Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)

Een toetsing van de GBA aan de eisen die aan authentieke registraties worden gesteld, heeft tot de conclusie geleid dat de GBA nu reeds voor het overgrote deel aan die eisen voldoet. Het project Modernisering GBA is er mede op gericht aan de gerechtvaardigde wensen van afnemers te voldoen om ook online over de GBA-gegevens te kunnen beschikken en de feitelijke werking van de bestaande terugmeldingsverplichting te verbeteren. Het kabinet is voornemens om vervolgens, als onderdeel van het project Modernisering GBA, de aanwijzing van de GBA als authentieke basisregistratie formeel juridisch te regelen. Dit zal niet alleen tot wijzigingen van de GBA wetten regelgeving leiden, maar zal ook gevolgen hebben voor de sectorwetgeving van de afnemers.

Met betrekking tot de GBA kan worden geconstateerd dat het verplichte gebruik door afnemers, zoals beoogd in het concept van de GBA als authentieke basisregistratie, tot nu toe beperkt is. Wel is enige jaren geleden een wettelijke regeling tot stand gebracht waarin voor een aantal overheidsinstanties het adres waarmee de burger in de GBA is opgenomen, in beginsel bepalend is bij het toekennen van een overheidsvoorziening (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 943, nrs. 1–2).

Het binnengemeentelijke gebruik van de GBA als basisregistratie is niet wettelijk verankerd. Het wordt overgelaten aan de gemeenten zelf om dit in gemeentelijke verordeningen te regelen. Dat is vooralsnog slechts in beperkte mate gebeurd. In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Modernisering GBA (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 859, nr. 1) is aangegeven dat het kabinet streeft naar een situatie waarbij de GBA fungeert als niet-vrijblijvende basisregistratie van persoonsgegevens voor de gehele openbare sector. Daarbij is aangekondigd dat overleg gevoerd zal worden met de gemeenten over de lijnen waarlangs bereikt kan worden dat de GBA wordt aangemerkt als basisregistratie voor de binnen-

gemeentelijke gegevensverstrekking. Dit overleg heeft geleid tot de conclusie dat een wettelijke verankering daarvoor de beste basis biedt. Daarbij wordt de precieze invulling van het binnengemeentelijke gebruik nog steeds aan de gemeenten zelf overgelaten en zal een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen om de gemeenten in staat te stellen feitelijk aan deze doelstelling invulling te geven.

Basisbedrijvenregister

Ten aanzien van het Basisbedrijvenregister heeft de minister van Economische Zaken zijn voornemens reeds aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 643 en 26 387, nr. 13). Het Basisbedrijvenregister zal de basisregistratie gaan vormen van maatschappelijke objecten (bedrijven en andere niet-natuurlijke personen). Parallel aan een in 2003 te operationaliseren eerste versie, die eerst en vooral zal fungeren als uitwisselingsvoorziening voor Belastingdienst, UWV, Kamers van Koophandel en CBS, wordt voor 2005 een wet voorzien, die het uiteindelijke basisregister regelt. Met de beëindiging van het programma Stroomlijning Basisgegevens maakt het project Basisbedrijvenregister onderdeel uit van het programma ICT en Administratieve Lasten. De staatssecretaris van EZ heeft de Tweede Kamer hierover zeer recent geïnformeerd (Kamerstukken II, 2002–2003, 24 036, nr. 275).

Kadastrale Registratie

De Kadastrale Registratie is een reeds bestaande, bij wet geregelde registratie, die – evenals de GBA – in de bestuurspraktijk en in het maatschappelijk verkeer reeds in hoge mate wordt gehanteerd als een authentieke basisregistratie zoals beoogd. Tot de gebruikers van de Kadastrale Registratie behoren zo goed als alle bestuursorganen. Aan de hand van de eisen die aan authentieke registraties worden gesteld (zie bijlage 2 bij deze brief) zal de bewindspersoon van VROM, zoals reeds aangekondigd in de brief van de voormalig staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 3 juli 2002 (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XI, nr. 60), een besluit nemen omtrent de formele aanwijzing van de Kadastrale Registratie als authentieke registratie. De Kadastrale Registratie behoeft naar verwachting geen omvangrijke en ingrijpende operationele of wetgevingstechnische aanpassingen om aan de eisen ten aanzien van authentieke registraties te voldoen.

Basisgebouwenregistratie

Voor wat betreft de Basisgebouwenregistratie is de Kamer reeds op hoofdlijnen geïnformeerd middels een brief van de staatssecretaris van VROM over het geo-informatiebeleid (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XI, nr. 60). Op basis van een in het kader van Stroomlijning Basisgegevens in 2000 en 2001 uitgevoerd haalbaarheidsonderzoek is januari 2002 besloten tot een vervolgaanpak in drie fasen. In fase 1, die najaar 2003 eindigt, zal een aantal praktijkproeven worden uitgevoerd, teneinde de praktische en financiële haalbaarheid nader te toetsen. Op basis hiervan zal de minister van VROM besluitvorming in de ministerraad voorbereiden met betrekking tot de landelijke invoering van een basisgebouwenregister. Bij positieve besluitvorming door de ministerraad (uiterlijk voorjaar 2004) zal in fase 2 wetgeving worden voorbereid en vrijwillige invoering worden gestimuleerd. In fase 3 volgt de realisatie van het register.

Basisregister Adressen

Ten aanzien van het Basisregister Adressen is eind 2002 een haalbaarheidsstudie afgerond. Het Basisregister Adressen en het

persoonsnummer vormen de belangrijkste verbindende elementen in het beoogde stelsel van authentieke registraties, waardoor koppeling van gegevens – waar gewenst – beter mogelijk wordt. Het Basisregister Adressen zal de straatnamen en huisnummers omvatten van de voor het openbaar bestuur meest relevante adresseerbare objecten, te weten verblijfseenheden, standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonboten. De eenduidige identificatie en lokalisatie hiervan is essentieel, onder meer voor de GBA, het Basisbedrijvenregister, het Basisgebouwenregistratie en de Kadastrale Registratie. De invoering van de Basisregister Adressen zal plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM, parallel aan de ontwikkeling van de Basisgebouwenregistratie.

Geografisch Kernbestand

Het Geografisch Kernbestand is een verbeterde versie van het reeds bestaande Top10vector-bestand, een digitaal kaartbestand van topografische gegevens op 1:10 000 schaal. De ontwikkeling van het Top10 vectorbestand tot authentieke registratie ligt in het verlengde van de overgang van de Topografische Dienst Nederland van Defensie naar VROM (Kadaster) en kenmerkt het groeiende algemene belang van digitale kaartbestanden. Gebruikers van het Geografisch Kernbestand zijn onder meer de ministeries van Defensie, Financiën, LNV, VROM en V&W, de provincies, de waterschappen en een groeiend aantal gemeenten. Medio 2002 heeft de staatssecretaris van VROM in een brief over het geo-informatiebeleid (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XI, nr. 60) de Kamer geïnformeerd over het voornemen het Geografisch Kernbestand een wettelijke grondslag als authentieke basisregistratie te geven.

Ontwikkelingen binnen het SZW-domein

Onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW is, mede in het kader van Stroomlijning Basisgegevens, de invoering ver gevorderd van een authentieke registratie van alle verzekerden zoals geadmistreerd door de UVI's. Deze zogeheten Verzekerden- of Polisadministratie zal de authentieke bron zijn voor alle dienstverbandgegevens, die ter beschikking staat aan instanties binnen én buiten het domein voor werk en inkomen. Omgekeerd zullen de Suwi-organisaties waar mogelijk gebruik maken van beschikbare authentieke registraties van gegevens over natuurlijke personen en rechtspersonen. E.e.a. is reeds nader toegelicht bij het inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel WALVIS (Wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging sociale verzekeringswetten, Kamerstukken II, 2001–2002, 28 319, nr. 3). De Verzekerden- of Polisadministratie is verankerd in de Wet Suwi. De planning is dat de volledige Polisadministratie uiterlijk per 1 januari 2005 operationeel zal zijn.

Ontwikkelingen binnen het VWS-domein

Onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS is begin 2001 opdracht gegeven tot het opstellen van een implementatieplan gericht op de realisatie van de gegevensuitwisseling tussen het zorgdomein en de sociale verzekeringssector. Op 1 januari 2003 functioneerde de uitwisseling van dienstverbandgegevens tussen zorgverzekeraars en UWV zodanig, dat de bestaande aan- en afmeldingssystematiek kan worden herzien. Het papieren, zogenaamde VVW-bericht kan daardoor worden afgeschaft. Tevens maakt de berichtuitwisseling gegevens uit de hier boven genoemde Verzekerden- of Polisadministratie van het UWV toegankelijk voor de zorg. Het project betreft een hergebruik van gegevens, waarmee een zeer aanzienlijke efficiencywinst kan worden geboekt: met

een eenmalige investering van enkele miljoenen wordt een veelvoud aan structurele besparingen gerealiseerd.

Ontwikkelingen binnen het LNV-domein

Onder verantwoordelijkheid van de minister van LNV is voor het LNV-domein per 1 juli 2001 een aparte Dienst Basisregistraties opgericht voor het centraal opbouwen en beheren van voor het LNV-domein vitale basisgegevens. Aanleiding daarvoor waren mede de problemen waarmee het ministerie zich in het kader van de bestrijding van grootschalige veeziekten en de voedselveiligheid geconfronteerd zag. Sindsdien is, mede onder de vlag van Stroomlijning Basisgegevens, hard gewerkt aan het vervolmaken van de per 1 januari 2002 in eerste instantie vooral voor de ondersteuning van de vigerende mestwetgeving operationeel geworden Basisperceelsregistratie, alsook aan verbetering van de identificatie- en registratiesystemen voor dieren en van het gezamenlijk relatiebeheer van alle LNV-onderdelen. Over het beleidskader voor deze ontwikkelingen is de Kamer door de minister van LNV separaat geïnformeerd (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 643, nr. 29). Uitgangspunten voor de ontwikkelingen vormen, naast de geschetste problemen, ook de wens tot structurele administratieve lastenverlichting en tot een meer klantgerichte benadering.

Ontwikkelingen binnen het Justitie-domein

Voor wat betreft het Justitiedomein is medio 2002 een verkenning afgerond naar de wenselijkheid en mogelijkheid de bestaande registratie van vennootschappen (Vennoot) tot een authentieke registratie te ontwikkelen. Dit onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat Vennoot onder voorwaarden kan uitgroeien tot een authentieke registratie voor historische en actuele gegevens over vennootschappen, alsook dat een verwijsindex voor rechtspersonen binnen het Justitiedomein via een groeipad als apart traject kan worden ontwikkeld. In 2003 wordt nader onderzocht wat in dit kader het mogelijke gebruik zal zijn van het Basisbedrijvenregister.

Ontwikkelingen binnen het VROM-domein

Op het terrein van de geografische informatie is, in aanvulling op hetgeen hierboven reeds is gemeld, een onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid de bestaande Grootschalige Basiskaart Nederland uit te bouwen tot een authentieke registratie. De Grootschalige Basiskaart Nederland kan worden beschouwd als de grootschalige (1:1000) pendant van het genoemde Geografisch Kernbestand (schaal 1:10 000) en is/wordt ontwikkeld door (lokale samenwerkingsverbanden van) gemeenten en nutsbedrijven. Geconcludeerd kan worden dat aanwijzing van de Grootschalige Basiskaart Nederland nu nog niet aan de orde is, zowel gezien de nog te maken kwaliteitsslagen als de door te voeren bestuurlijk-organisatorische aanpassingen. Mede in het licht van het laatste zal de wenselijkheid en haalbaarheid van actieve(re) deelname van het Rijk in de ontwikkeling en het beheer van de Grootschalige Basiskaart Nederland nader in kaart worden gebracht. Duidelijk is dat het Rijk een groeiend belang heeft bij een grootschalige geografische basiskaart, m.n. ten behoeve van openbare orde en veiligheid en de ruimtelijke ordening (b.v. in de vorm van digitale bestemmingsplannen). In zijn brief aan de Kamer van medio 2002 heeft de staatssecretaris van VROM deze lijn onderschreven (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XI, nr. 60).

Ontwikkelingen binnen het V&W-domein

De kentekenregistratie die door de RDW wordt gevoerd, fungeert in de

praktijk reeds in hoge mate als een authentieke registratie. Het basis-kentekenregister (BKR) is binnen de overheid de gezaghebbende bron waar het gegevens betreft omtrent het kenteken, het voertuig en de persoonsgegevens van de houder van het voertuig. Ook juridisch is het BKR op belangrijke punten al geregeld als ware het een authentieke registratie. Het vervolgetraject is het wettelijk verankeren van de BKR als een authentieke registratie zoals in het programma Stroomlijning Basisgegevens bedoeld.

Door het ministerie van V&W is daarnaast onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van aanwijzing als authentieke registratie van zowel het Nationaal Wegenbestand als het Actueel Hoogtebestand Nederland. Het Nationaal Wegenbestand is een digitaal, geografisch netwerk van de Nederlandse verkeers- en vervoersinfrastructuur (weg, water, rail). Het Nationaal Wegenbestand is voortgekomen uit de behoefte aan één geïntegreerd digitaal wegenbestand, gebaseerd op het bovengenoemde Geografisch Kernbestand. Het Actueel Hoogtebestand Nederland verzamelt en beheert hoogte-informatie van het maaiveld. Het Hoogtebestand vormt hierbij samen met het referentiestelsel Normaal Amsterdams Peil de hoogte-informatie-infrastructuur van Nederland. Deze is onmisbaar voor een goed waterbeheer, niet alleen bij wateroverlast, maar ook om de gevolgen van verdroging van het land als gevolg van grondwaterdaling goed aan te kunnen pakken. Enkele andere toepassingen zijn bepaling van geluidshinder bij de bouw van (snel)wegen, berekening van grondverzet bij natuurontwikkeling, voorstudies van tracés, waterlopen en stedelijke inrichting en in hydrologische modellen, bij inundatieberekeningen of projecten op het gebied van verdrogingbestrijding.

Definitie van het begrip Authentieke Registratie en overzicht van daaraan gestelde eisen

Een authentieke registratie is gedefinieerd als «een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten» (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 11).

Uit de definitie vloeien de kenmerken van een authentieke registratie voort die verwoord zijn in de vorm van eisen die aan een authentieke registratie worden gesteld. Naast deze *specifieke* eisen voor authentieke registraties gelden uiteraard ook criteria die aan iedere grote overheidsregistratie gesteld worden betreffende beveiliging, waarborgen van de privacy als er persoonsgegevens in het geding zijn, aansluiting op een netwerk voor elektronisch gegevensverkeer en dergelijke. De eisen zijn nader toegelicht in een tiental Handreikingen die het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens in 2002 heeft gepubliceerd.

Momenteel voldoet nog geen van de beoogde authentieke registraties aan al deze eisen. Met de beoogde authentieke registratiebeheerders en -afnemers is/wordt bepaald hoe en wanneer aan deze eisen invulling kan worden gegeven.

Eis 1: Heldere wetgeving

1.1 De registratie is bij wet geregeld

Om een authentieke registratie te laten functioneren is het noodzakelijk dat aan deze registratie dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan de afzonderlijke gegevensregistraties die door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden. Het aanwezig zijn van authentieke registratie dient te betekenen dat het voor de gebruiker van de betreffende gegevens in principe niet langer noodzakelijk is zelf onderzoek te doen naar de juistheid van dit gegeven (als er echter in het gebruik procedures zijn voor het bepalen van de juistheid, dan hoeven die zeker niet zonder meer te vervallen). Het gegeven kan met andere woorden voor de taakuitoefening van de gebruiker worden gehanteerd alsof deze gebruiker het gegeven zelfstandig heeft verzameld.

1.2 De afnemers hebben een terugmeldplicht

Ook een authentieke registratie is geen absoluut foutloze registratie, evenmin als de afzonderlijke gegevensregistraties die nu door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden. Aan gegevens in een authentieke registratie worden vanwege het overheidsbrede belang echter wel hogere eisen gesteld, o.m. ten aanzien van de procedures voor signalering en correctie van onjuiste gegevens.

Het brede gebruik van de authentieke registratie draagt in zich reeds waarborgen dat de kwaliteit van de gegevens beter is dan iedere afzonderlijke organisatie voor zich kan realiseren. Door het brede gebruik zullen meer signalen van onjuistheden naar boven komen, waardoor een zelfreïnigerende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zullen afnemers verplicht moeten worden tot deze zogenaamde terugmelding. Als afnemers twifelen aan de juistheid van de gegevens in de authentieke

registratie dan hebben zij de plicht dit te melden aan de houder. De houder heeft vervolgens ook de plicht de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren.

1.3 De authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid

De authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek gebruikt worden.

Om het effect te bereiken dat (a) burgers en bedrijven nog slechts eenmaal gegevens hoeven aan te leveren, (b) de kwaliteit van de registratie inderdaad «hors categorie» is en (c) de uitwisseling van gegevens tussen overheden gestroomlijnd wordt, is het gebruik van authentieke registraties – indien beschikbaar – verplicht voor alle publieke en private instanties die uitvoering geven aan publieke taken. Het is derhalve niet toegestaan gegevens die reeds binnen een authentieke registratie aanwezig zijn, opnieuw te verzamelen. Daarop zijn geen uitzonderingen, tenzij om zwaarwegende redenen als privacybescherming.

Dit betekent eveneens dat een afnemer de aangewezen gegevens uit de authentieke registratie zonder nader onderzoek kan gebruiken in zijn werkproces. Wanneer een burger constateert dat zijn gegevens onjuist zijn opgenomen (en hem b.v. om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

1.4 Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid

De komst van authentieke registraties en het stelsel van authentieke registraties werpt de veelgestelde vraag op naar de relatie met aansprakelijkheid. De vraag naar aansprakelijkheid in verband met authentieke registraties bevat tevens de vraag naar het geregeld zijn van de verantwoordelijkheid en het kunnen aanspreken van betrokken partijen in geval zich er fouten of schade zou voordoen. Er dient dan ook duidelijkheid te bestaan over aansprakelijkheid.

Eis 2: Transparante financiën

2.1 De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan

De introductie van authentieke registraties veronderstelt redelijke en transparante kosten voor de dienstverlening. Aan het authentieke registratieconcept is immers onlosmakelijk verbonden dat de baten elders (i.e. in andere sectoren of andere organisaties) neerslaan dan waar de kosten worden gemaakt. Voor het daaruit voortvloeiende bekostigingsvraagstuk dient de eerstverantwoordelijk minister voor de betreffende registratie in samenspraak met de beoogde beheerder en beoogde afnemers een oplossing te vinden. Als algemeen uitgangspunt voor de bekostiging van authentieke registraties geldt dat generale bekostiging geen automatisme is, hoewel generale bekostiging evenmin à priori wordt uitgesloten indien het belang van een bepaalde registratie daartoe noopt.

Eis 3: Duidelijke inhoud en structuur

3.1 Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie

Omdat bij introductie van een authentieke registratie de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalst, dient (over de grenzen van verschillende organisaties en

wetgeving heen) glashelder te zijn wat de inhoud van de registratie is. Belangrijke aspecten zijn de definities van de gegevens in de authentieke registratie en het domein (de objecten van registratie) waarover gegevens worden vastgelegd. Deze gegevens dienen voor iedere authentieke registratie vastgelegd te zijn in een gegevenswoordenboek.

Eis 4: Duidelijke verantwoordelijkheden en procedures

4.1 Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds

Gezien het belang van authentieke registraties in de informatiehuishouding van de overheid, is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen. Dit lijkt een open deur maar is vanwege het feit dat authentieke registraties een belangrijke rol hebben bij het bevorderen van gemeenschappelijk en gezamenlijk gegevenshergebruik binnen de Nederlandse overheid toch behoorlijk ingewikkeld. Voorbeelden van procedures waar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden zijn «change management» en formaten voor uitwisseling van gegevens.

Verder is het van belang dat de verschillende rollen van de betrokken partijen ten opzichte van de authentieke registratie en ten opzichte van elkaar expliciet benoemd zijn en dat de onderlinge verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

4.2 Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de authentieke registratie

Er zal binnen het stelsel van authentieke registraties sprake zijn van openbare en gesloten registraties, m.n. gezien de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens waarom het gaat. Bij openbare authentieke registratie zal de nadruk met betrekking tot de toegankelijkheid liggen op zaken als leveringsvoorwaarden terwijl bij gesloten authentieke registraties de nadruk zal liggen op autorisatieprocedures.

Indien een houder van een registratie geautoriseerd wenst te worden voor het gebruik maken van gegevens die in een gesloten authentieke registratie zijn opgenomen, vindt hierover expliciete besluitvorming plaats volgens een geformaliseerde procedure. Autorisatieverzoeken worden getoetst aan de bij de inrichting van de authentieke registratie geformuleerde randvoorwaarden ten aanzien van de mate waarin de registratie openbaar is en de uitgangspunten aangaande de privacy.

4.3 Er is een stringent regime van kwaliteitsborging

De officiële status van «enige bron» vereist dat de lat zeer hoog wordt gelegd waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens in een authentieke registratie. Hierdoor dient gegarandeerd te zijn dat de kwaliteit van de gegevens in de authentieke registratie beter is dan iedere organisatie op eigen houtje ooit kan realiseren. Het gaat dan ten eerste om de verplichte melding van twijfelgevallen door de afnemers aan de houder van de authentieke registratie (vergelijk eis 1.2) en het aldus creëren van «zelfreinigende databases». Ten tweede is het van belang dat de kwaliteit van de gegevens in de authentieke registratie voor alle afnemers transparant is. Hierbij gaat het om de inzichtelijkheid van alle kwaliteitsborgingsprocedures en verder is ook het gerealiseerde kwaliteitsniveau van belang: hierdoor wordt vermeden dat er spookverhalen ontstaan over de kwaliteit van de gegevens.

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

Omdat de eisen die worden gesteld aan een authentieke registratie in de loop van de tijd veranderen, zal soms bijsturing van de inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en/of wetgeving van een authentieke registratie noodzakelijk zijn. De afnemers moeten hierop op een niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen. Het niet-vrijblijvende karakter is met name van belang omdat afnemers voor het uitvoeren van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een authentieke registratie.

Eis 5: Onderdeel van het stelsel

5.1 De positie van de authentieke registratie binnen het stelsel van authentieke registraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven

Doelstelling van het stelsel van authentieke registraties is onder meer het verbeteren van gemeenschappelijk en gezamenlijk gegevensgebruik door het maken van een aantal duidelijke afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie (vergeleijk eis 4.1). Voor het optimaal functioneren van het stelsel is het daarbij van groot belang dat het stelsel intern consistent is. Om dit te waarborgen dient bij het toevoegen van een nieuwe authentieke registratie aan het stelsel te worden nagegaan of het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan reeds elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie. Daarnaast dient te zijn aangegeven hoe de in de authentieke registratie opgenomen gegevens eenduidig zijn te relateren aan gegevens uit de basisregistraties.

5.2 De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie

Authentieke registraties zijn van groot belang voor het functioneren van de overheid. Het lijkt daarom in de rede te liggen dat de overheid altijd zelf zeggenschap behoudt over authentieke registraties. Daarmee wordt nog geen uitspraak gedaan over de plaats waar het daadwerkelijk beheer van een authentieke registratie plaatsvindt. Mits wordt voldaan aan alle aan een authentieke registratie te stellen eisen, kan het operationeel beheer van een authentieke registratie onder duidelijke voorwaarden eventueel door een semi-overheidsinstelling of een organisatie in de private sector worden uitgevoerd. Vanwege het feit dat de aanwijzing van een authentieke registratie ingrijpende consequenties heeft voor de overheid (denk hierbij bijvoorbeeld aan het verplichte gebruik) is het noodzakelijk dat een minister hiervoor politieke verantwoordelijkheid neemt.