

Vergaderjaar 2004–2005

29 362

Modernisering van de overheid

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2005

1. Doel van deze brief

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de uitvoering van het tweede deel van de motie Szabó: met welke basisregistraties wordt het stelsel van basisregistraties verder uitgebreid (paragraaf 3). Voorts wil ik nogmaals de reikwijdte en het karakter van de operatie benadrukken (paragrafen 2 en 4). Tenslotte informeer ik u over de wijze waarop de basisregistraties gefinancierd zullen worden (paragraaf 5).

2. Inleiding

Verbetering van de dienstverlening van de overheid is één van de speerpunten van het programma *Op weg naar de Elektronische Overheid*¹. Het principe van eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik is essentieel voor die verbetering. Invoering van een stelsel van basisregistraties is daarvoor een voorwaarde, zoals ook in de brieven aan uw Kamer van 3 maart 2003² en van 30 augustus 2004³ is aangegeven en met de motie Szabó⁴ is bevestigd.

Het invoeren en inrichten van een stelsel van basisregistraties is een omvangrijke infrastructurele operatie met verschillende groeipaden. In de eerste plaats moeten alle basisregistraties gaan voldoen aan de twaalf eisen die zijn genoemd in de bijlage bij de brief van 3 maart 2003. Dat betekent feitelijke aanpassing van bestaande of bouw van nieuwe registraties en wet- en regelgeving per registratie. Belangrijk is ook het kwalitatief op orde brengen van de gegevens, zodat gebruikers hierop kunnen vertrouwen. Pas als gegevens voldoen aan de in gezamenlijk overleg tussen registratiehouder en gebruikers vastgestelde kwaliteitseisen, kunnen ze als «authentiek» worden bestempeld. Pas dan kan verplicht gebruik door elk organisatie die deze gegevens nodig heeft voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak, worden voorgeschreven. Het aantal «authentieke» gegevens zal dus geleidelijk toenemen. Waarbij

¹ Kamerstukken II, 2003/2004, 26 387, nr. 23.

² Kamerstukken II, 2002/2003, 26 387, nr. 18; brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de staatssecretaris van Economische Zaken.

³ Kamerstukken II, 2003/2004, 29 362, nr. 20; brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de staatssecretaris van Economische Zaken.

⁴ Kamerstukken II 2003/2004, 29 362, nr. 8.

overigens scherp gekeken zal worden of, door het aanwijzen van bepaalde gegevens als authentiek, het verzamelen en vastleggen van verwante gegevens overbodig kan worden.

In de tweede plaats zal ook het aantal basisregistraties geleidelijk toenemen. Verderop in deze brief geef ik aan welke basisregistraties naast de in de motie Szabó genoemde zes, er naar verwachting nog meer zullen komen.

Tenslotte zullen alle duizenden overheidsorganisaties (waaronder 467 gemeenten) gebruik moeten gaan maken van de «authentieke» gegevens indien ze die nodig hebben voor de uitvoering van de hen opgedragen taken. Een dergelijke gebruiksverplichting grijpt diep in op alle onderdelen van het overheidsapparaat. Definities van begrippen moeten worden geharmoniseerd, sectorale regelgeving moet worden aangepast, uitvoeringsprocessen en achterliggende systemen moeten worden herontworpen¹. Om desinvesteringen in bestaande systemen te voorkomen, is het noodzakelijk dat migratie naar nieuwe systemen wordt ingepast in reguliere investeringscycli en dus geleidelijk zal plaatsvinden.

Een dergelijke omvangrijke overheidsbrede operatie – die overigens als bouwsteen zelf weer is ingebed in het programma Op weg naar de Elektronische Overheid en als zodanig in nauwe samenhang met de andere bouwstenen van de Elektronische Overheid moet worden vorm gegeven – vraagt om regie, kaders en werkende voorzieningen. Dit om er voor te zorgen dat er een samenhangend en werkend stelsel van basisregistraties komt, dat ook daadwerkelijk wordt gebruikt door alle overheidsorganisaties en daarvoor in aanmerking komende private organisaties bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Basisregistraties moeten immers het gegevensverkeer binnen de overheid stroomlijnen met als doel: eenmalige verstrekking, meervoudig gebruik. Dat kan alleen goed werken als er voor het gebruik van basisregistraties duidelijke voor de gehele overheid geldende verkeersregels zijn. Zo moet worden voorkomen dat voor iedere basisregistratie, voor zover het het overheidsinterne gebruik betreft, weer andere regels gaan gelden. Deze overheidsbrede afspraken moeten bevorderen dat er samenhang – een stelsel van basisregistraties – ontstaat. De inhoudelijke, organisatorische en technische afspraken worden vastgelegd in een Stelselhandboek, waarvan de 0-versie inmiddels gereed is. Formele wetgeving zal zowel het verplicht gebruik als de grenzen daaraan reguleren.

3. Uitbreiding van het aantal basisregistraties

In reactie op de motie Szabó heeft mijn ambtsvoorganger in de op 30 augustus 2004 aan uw Kamer gezonden brief en nota uiteengezet wat het principe van eenmalige gegevensverstrekking inhoudt en welke rol basisregistraties spelen bij de realisatie daarvan. Voorts is daarin het belang van een stapsgewijze aanpak benadrukt en is een planning gegeven voor de wetgevingstrajecten van elk van de in de motie genoemde zes basisregistraties. Met die brief, welke met uw Kamer is besproken in het Algemeen Overleg op 3 november 2004², is uitvoering gegeven aan het eerste deel van de motie.

De zes als eerste te realiseren registraties bevatten de meest fundamentele objecten en subjecten (personen, bedrijven, gebouwen, adressen, percelen en geografie) in de gegevenshuishouding van de overheid. Maar er zijn meer gegevens die meervoudig binnen de overheid worden bijgehouden, breed (d.w.z. door meer organisaties) en/of veelvuldig worden gebruikt of waarvan het aanwijzen als verplicht te gebruiken gegevens zal leiden tot reducties in de bevraging van burgers en bedrijven. Het tweede deel van de motie vroeg daarom om een aanvulling op de eerste tranche van zes basisregistraties.

¹ Voorbeeld van een vergelijkbare operatie is de harmonisatie van het loonbegrip in het kader van het WALVIS-traject.

² Kamerstukken II, 2004/2005, 26 387, nr. 24.

Toepassing van de genoemde criteria (meervoudig bijgehouden; breed en/of veelvuldig gebruikt; groot reductiepotentieel) leidt tot het identificeren van nog eens drie basisregistraties (kentekens; lonen, arbeids- en uitkerings-verhoudingen; inkomens en vermogens) en van drie potentiële basisregistraties (niet-ingezetenen; grootschalige kaart; ondergrond).

De Minister van Verkeer en Waterstaat zal zorgen voor de opname van het Kentekenregister in het stelsel van basisregistraties. Daartoe zal bestaande wetgeving worden herijkt en aangepast. Naar verwachting kunnen deze aanpassingen eind 2006 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd met als uitgangspunt inwerkingtreding medio 2008.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de registratie van lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen realiseren. In de Memorie van Toelichting op de Wet financiering sociale verzekeringen is al melding gemaakt van de ambitie om de polisadministratie op termijn uit te laten groeien tot een authentiek register. Eind 2004 is het oorspronkelijke hoge ambitieniveau voor de polisadministratie bijgesteld. Vanaf 1 januari 2006 komt een polisadministratie beschikbaar die voldoet aan de op dat moment vereiste wettelijke taken. In volgende releases zullen additionele functionaliteiten worden toegevoegd. De doelstelling de polisadministratie op termijn te doen uitgroeien tot een authentiek register blijft echter ongewijzigd. In mei 2005 is nader onderzoek gestart hoe dit te bereiken. Hierbij zal het inmiddels operationele afnemersoverleg betrokken worden.

De Staatssecretaris van Financiën zal de doorontwikkeling van de inkomens- en vermogensregistratie bij de Belastingdienst naar een basisregistratie in 2005 starten met een vooronderzoek naar de juridische en inhoudelijke vormgeving. Met afnemers wordt onderzocht wat de verschillende consequenties zijn voor de wijze van gegevensuitwisseling. Samenhang en samenwerking met andere basisregistraties, in het bijzonder de registratie van arbeids- en uitkeringsverhoudingen, maken eveneens deel uit van dit vooronderzoek. Verder zullen aanbevelingen worden gedaan voor het vervolg, zoals het tijdpad van de wetgeving. Het vooronderzoek wordt in de tweede helft van 2005 afgerond.

Besluitvorming over de realisatie van een registratie van niet-ingezetenen vindt plaats parallel aan de implementatie van het burgerservicenummer, waarvoor ik momenteel wetgeving voorbereid. Dit betreft personen die op dit moment niet kunnen of mogen worden ingeschreven in de GBA, maar waarvoor het wenselijk is dat ze wel een burgerservicenummer krijgen. Het gaat bijvoorbeeld om EU/EER-onderdanen met grensoverschrijdende activiteiten (grensarbeiders) en om Nederlanders en vreemdelingen in het buitenland met uitkeringsrechten.

De Minister van VROM steunt de opname van de Grootschalige Basiskaart Nederland (GBKN) in het stelsel van basisregistraties. Zij heeft aan het bestuur van het landelijk samenwerkingsverband, dat de kaart ontwikkelde en beheert, gevraagd te komen met mogelijke scenario's hiervoor. Complicerende factor hierbij is dat de GBKN wordt bijgehouden door en eigendom is van een conglomeraat van regionale stichtingen. Deze stichtingen worden deels in stand gehouden door private nutsbedrijven en deels door publieke organisaties als Kadaster en gemeenten. Daardoor is de GBKN deels privaat en deels publiek eigendom.

Dan is er nog de «ondergrondse kaart». De registratie van Data en Informatie Nederlandse Ondergrond (DINO) van TNO/NITG zal vanwege het brede gebruik van deze gegevens door de overheid en vanwege de relatie met de andere geografische basisregistraties een belangrijke aanvulling kunnen vormen op het stelsel. De Minister van VROM zal in overleg met

de andere bij DINO betrokken ministeries (EZ, OCW, LNV en V&W) onderzoeken hoe DINO kan uitgroeien naar een basisregistratie voor de ondergrond.

Dat wil niet zeggen dat met deze uitbreiding het stelsel van basisregistraties «af» is. Verdere uitbreiding met registraties die voldoen aan de bovengenoemde criteria én een toegevoegde waarde hebben voor het stelsel, is zeer wel denkbaar. In voorkomende gevallen zal ik daartoe met de voor de betreffende registratie verantwoordelijke bewindspersoon haalbaarheidsonderzoeken laten uitvoeren. Maar vooralsnog zal het werk en dus ook mijn regierol zich concentreren op de realisatie van de bovengenoemde negen tot twaalf basisregistraties.

4. Wetgeving voor basisregistraties

Het tot stand brengen van basisregistraties vergt, naast alle inhoudelijke en technische componenten, een relatief uitgebreid wetgevingscomplex. Daarbij gaat het niet alleen om het aanpassen van wetgeving om bestaande registraties op te waarderen tot basisregistraties. Ook de totstandkoming van nieuwe registraties leidt tot formele wetgeving.

Een dergelijke actie is in de eerste plaats complex omdat al die registraties met elkaar in verband moeten worden gebracht, terwijl ze gebaseerd zijn op verschillende «wetgevingsfamilies». In elk van de wetsvoorstellen zullen bepalingen terugkomen die uitdrukking geven aan kenmerken die voor alle basisregistraties gelden, zoals eenmalige gegevensverstrekking, verplicht gebruik, terugmelding en onderzoek. De bepalingen zullen soms gelijklopend zijn, maar in andere gevallen zal het wenselijk blijken om eenzelfde kenmerk toe te spitsen op de omstandigheden van de desbetreffende registratie en/of de context van de specifieke wettelijke regeling van die registratie.

De eerste wetsvoorstellen die u dit jaar zullen bereiken ter regeling van de basisregistraties voor personen, bedrijven, percelen en geografie betreffen de wijziging van drie bestaande wetten: de GBA-, de Kadaster- en de Handelsregisterwet. Die zullen dan ook naar vorm verschillen, maar inhoudelijk aan de twaalf eerder voor basisregistraties geformuleerde eisen voldoen. Dat is nodig om te komen tot een in samenhang functionerend stelsel.

Inhoudelijk is er derhalve sprake van eenheid. In de vorm zal er sprake zijn van verscheidenheid. Niet alleen vanwege in elk van die wetten nu al gehanteerde terminologie en systematiek, maar ook vanwege het blijvend kunnen functioneren van elk van de registraties voor haar oorspronkelijke doel, zoals bijvoorbeeld het zijn van openbaar register. In de toelichting bij elk van de wetsvoorstellen zal – voor zoveel nodig – worden aangegeven waarom voor bepaalde formuleringen is gekozen.

Wetgeving voor de overige registraties waartoe al besloten is, is volgens de u toegezonden planning in voorbereiding genomen. Aansluitend is dan ook nog een forse hoeveelheid aanpassingswetgeving nodig. Die moet er toe leiden dat overheidsbreed ook daadwerkelijk gebruik *kan* worden gemaakt van basisregistraties. Mijn regierol concentreert zich vooralsnog op de wetgeving voor de basisregistraties zelf, meer in het bijzonder op het waar nodig brengen van eenheid in de verscheidenheid.

5. Financiering

De bekostiging van (potentiële) basisregistraties is nu op verschillende manieren geregeld. Sommige registraties worden volledig bekostigd uit een budget dat op de begroting van de registratiehouder staat. Andere

registraties worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door middel van tarieven voor het gebruik en/of eenmalige of jaarlijkse heffingen voor de inschrijving.

Overheidsorganisaties worden verplicht gesteld om gebruik te maken van de basisregistraties. Om het gebruik van deze basisregistraties niet te belemmeren zullen financiële spelregels opgesteld moeten worden die zo min mogelijk administratieve lasten met zich meebrengen. De wijze waarop de basisregistraties worden bekostigd staat hierbij centraal.

Het gebruik van de basisregistraties door afnemers wordt het minst belemmerd indien er sprake is van budgetfinanciering. Kosten worden niet doorberekend waardoor de administratieve lasten zeer laag zijn. Voor registraties die volledig worden bekostigd uit een budget dat op de begroting van de registratiehouder staat, zal er daarom niets veranderen. Gebruikstarieven en/of inschrijffheffingen zijn daar niet aan de orde. Dat blijft ook zo.

Voor basisregistraties die kosten doorberekenen aan afnemers (profijtbe-ginsel) wordt onderzocht of meer centrale financiering een gewenste situatie is. Deze mogelijkheid is op dit moment echter niet aan de orde omdat de komende jaren verschuivingen gaan optreden in het gebruik als gevolg van de gefaseerde aansluiting van overheidsorganisaties op de geleidelijk gereed komende basisregistraties. Er is vooralsnog dan ook geen sprake van een stabiele gebruikssituatie waarop een eventuele definitieve verdeelsleutel voor de herverdeling van budgetten gebaseerd kan worden.

Daarom zal de te ontwerpen systematiek toegesneden moeten zijn op deze overgangssituatie met als uitgangspunt dat kosten die niet op de begroting van registratiehouder staan, op een eenvoudige manier kunnen worden doorberekend aan de afnemers (toepassing van het profijtbe-ginsel waar nodig en doelmatig). Verschillende varianten (abonnementen-systeem, jaarlijkse nacalculatie, jaarlijkse voorcalculatie) zullen worden onderzocht. Ook afspraken die bij sommige basisregistraties inmiddels zijn gemaakt om de kosten te verdelen over een beperkt aantal grote afnemers, blijven in stand.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold