

Besturing van het stelsel van basisregistraties

“Regie op samenhang en gebruik”

Versie 1.1

mei 2010

0. Inleiding	3
1. Rollen binnen het stelsel	4
1.1 Registratiehouders.....	4
1.2 Bronhouders	4
1.3 Afnemers en gebruikers.....	4
1.4 Regie door het Ministerie van BZK.....	5
2.1 gezamenlijke afspraken	6
2.2 taken	6
2.3 verantwoordelijkheden.....	7
2.4 bevoegdheden	7
3. Besturing in detail.....	8
3.1 Structuur en samenstelling onderdelen	8
3.2 Onderwerpen van besturing	9
4. Handhaving en toezicht.....	10
4.1 Stelselbrede aanpak nog te ontwikkelen	10
4.2 Audit en beveiliging.....	10
5. Privacy.....	11

0. Inleiding

Het stelsel van basisregistraties bestaat uit verschillende basisregistraties die juridisch, informatiekundig, technisch en organisatorisch zo zijn afgestemd en gekoppeld dat deze overheidsbreed gebruikt worden. Herbruikbaarheid van gegevens voor dienstverlening aan burgers en bedrijven is daarbij het uitgangspunt. De basisregistraties zijn niet alomvattend maar bevatten een beperkte set van authentieke gegevens die voor de uitvoering van overheidstaken, meervoudig gebruikt worden.

Het stelsel functioneert zolang ook de verantwoordelijke ministers de afzonderlijke basisregistraties realiseren en de juiste koppelingen met de andere basisregistraties leggen. De staatssecretaris van BZK, c.q., is verantwoordelijk voor de coördinatie en regie op het stelsel van basisregistraties. Onder die coördinerende verantwoordelijkheid vallen ook de generieke voorzieningen die het stelsel ontsluiten en toegankelijk maken.

Voor de uitwisseling van de authentieke gegevens is een aantal generieke voorzieningen ontwikkeld, zoals Digikoppeling, Digimelding en Digilevering en het Stelselhandboek.

Deze notitie heeft tot doel om richtinggevend te zijn voor de besturing van het stelsel van basisregistraties. Er is consensus over het feit dat de besturing beter moet en kan. Die besturing is sterk in ontwikkeling. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de Gateway review van het NUP zullen verbeteringen worden doorgevoerd. Dit document bevat zeker niet de eindsituatie maar is wel een belangrijke stap in de weg daar naar toe.

Hoofdstuk 1 beschrijft de verschillende rollen binnen het stelsel. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende betrokken partijen. Het derde hoofdstuk beschrijft in meer detail op welke wijze de besturing nu is ingericht. Binnen het stelsel is voor de besturing een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van BZK. De regisserende rol wordt nader beschreven en de manier waarop de regie op het stelsel door BZK wordt ingevuld. Hoofdstuk 4 adresseert de contouren voor handhaving en de toezicht van het stelsel. Het laatste hoofdstuk gaat in op de gevolgen van stelsel voor de privacy.

1. Rollen binnen het stelsel

1.1 Registratiehouders

Registratiehouders zijn de politieke eigenaren van de basisregistraties. Dit zijn de verschillende ministers die politiek verantwoordelijk zijn voor de registraties. Binnen het stelsel zijn bewindspersonen genoemd in onderstaande tabel, met daarachter de betreffende basisregistratie. Basisregistraties worden technisch beheerd door uitvoeringsorganisaties, die worden genoemd tussen haakjes. Voor enkele basisregistraties is sprake van een beoogde beheerder. Beoogde beheerders zijn aangegeven met een asteriks(*)).

Minister	Basisregistratie				
BZK	GBA (BPR) ¹	RNI (BPR*)			
EZ	NHR (KvK)				
VROM	BAG (Kadaster)	BRT (Kadaster)	BRK (Kadaster)	BGT (Kadaster*)	BRON (Kadaster*)
V&W	KR (RDW)				
SZW	BLAU (UWV)				
FIN	BRI (Belastingdienst)	WOZ (Waarderingskamer)			

Tabel 1.

De relatie tussen de beherende uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijke bewindspersoon is geen onderdeel van de sturing van het stelsel.

1.2 Bronhouders

Veel basisregistraties bestaan uit een centrale verzameling van verschillende decentrale bronnen. De bronhouders zijn de gegevensleveranciers van de basisregistraties. Bij WOZ, GBA, BGT en BAG is de bronhouder de gemeente. Veel gebeurtenissen die leiden tot een mutatie in een BR (BAG, GBA, WOZ, BGT) vinden binnen een gemeente plaats. Het proces start bij de gemeente, de gemeente besluit en de vastlegging van dat besluit dient als brondocument voor de registratie.

Een belangrijk kwaliteitsaspect is, de vraag in hoeverre de administratieve werkelijkheid - zoals vastgelegd in de BR - zich verhoudt tot de feitelijke werkelijkheid.

1.3 Afnemers en gebruikers

Afnemers zijn organisaties die gegevens betrekken van de basisregistraties. Binnen die organisaties zijn er gebruikers die vanuit hun functie in bepaalde processen gebruik maken van de gegevens. Een organisatie kan zowel afnemer als registratiehouder zijn. Een voorbeeld hiervan is de RDW die het

¹ GBA en RNI vormen gezamenlijk de Basisregistratie Personen (BRP).

kentekenregister bijhoudt en verstrekt aan andere afnemers en tegelijkertijd afnemer is van GBA gegevens. Maar er zijn veel meer dwarsverbanden tussen registratiehouders.

Gebruikers zijn de personen binnen een afnemende organisatie die in de praktijk voor de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden gebruik maken van de gegevens uit basisregistraties.

Alle overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van authentieke gegevens uit de basisregistraties. Dat betekent dat alle gemeenten, alle provincies, alle waterschappen, alle zelfstandige bestuursorganen en overige organisaties met een publieke taak gebruik moeten maken van de basisregistraties.

Elke individuele basisregistratie is verantwoordelijk om gegevens ter beschikking te stellen aan afnemers. Het is de verantwoordelijkheid van de afnemers om de ter beschikking gegevens op te halen te gebruiken. Daartoe dient een basisregistratie een gebruikersoverleg organiseren. Zodra onderwerpen van belang zijn voor de totstandkoming of het functioneren van het stelsel, zijn individuele registratiehouders nadrukkelijk uitgenodigd om zaken te agenderen bij BZK.

Voor zover afnemers zich buiten de publieke sector bevinden, hebben die geen formele inbreng in de totstandkoming van het stelsel van basisregistraties.

1.4 Regie door het Ministerie van BZK

Voor het stelsel is van belang dat er vanuit de overheid op één plek regie wordt gevoerd op het stelsel als geheel. Dat is BZK, dus naast de verantwoordelijkheid voor de GBA (later de Basisregistratie Personen) heeft BZK de coördinatie van en regie op het stelsel.

De staatssecretaris van BZK voert die regie onder andere door afspraken te maken met andere overheden, zoals het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP 2008). De afspraken gaan over verschillende facetten van het stelsel. Zo hebben sommige afspraken betrekking op de verhouding tussen bronhouders en registratiehouders. Andere afspraken gaan over de realisatieplanning en wanneer partijen gebruik gaan maken van de gemeenschappelijke voorzieningen. Ten slotte zijn er ook afspraken die van belang zijn voor het daadwerkelijk gebruik van de gegevens uit de basisregistraties in de verschillende werkprocessen. De bewaking van de voortgang in de realisatie van al die afspraken geschiedt in ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Centraal daarin staat in 2010 en naar verwachting ook daarna, de programmaraad stelsel en stelselvoorzieningen.

Deze programmaraad ziet toe op de ontwikkeling en het in gebruik nemen van de stelselvoorzieningen. De programmaraad stuurt op de cyclus ontwikkelen - implementeren - beheer en gebruik. De inbreng van de uitvoeringsorganisaties bij de ontwikkeling borgt het uiteindelijke gebruik. De uitvoeringsagenda is de leidraad.

In de programmaraad Stelsel zijn alle geledingen van de overheid op strategisch niveau vertegenwoordigd, die binnen het Stelsel van Basisregistraties een rol spelen. Naast de opdrachtgever (BZK), opdrachtnemer (ICTU/RENOIR) en beheerder (Logius), zijn dat vertegenwoordigers van rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. Alle partijen waken daarmee over de bruikbaarheid van het stelsel en de stelselvoorzieningen.

De programmaraad Stelsel wordt geadviseerd vanuit twee lijnen: de aanbieders en de afnemers.

In het kader van e-overheid zijn er momenteel drie programmaraden, te weten e-overheid voor burger, e-overheid voor bedrijven en stelsel en stelselvoorzieningen. Deze programmaraden worden in de regio en sturing terzijde gestaan door het Dagelijks Bestuur (DB) van de Bestuurlijke Regie Groep e-overheid en dienstverlening (BRG) dat als escalatieniveau kan optreden. Het DB BRG wordt gevormd vanuit BZK, VNG en de Manifestgroep. Als de besluitvorming in de programmaraad stopt, dan kan de BRG en het DB de impasse doorbreken.

2. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

2.1 gezamenlijke afspraken

In het kader van stelsel is een aantal afspraken gemaakt die van belang zijn voor de inrichting van zowel de registraties als het berichtenverkeer dat daarmee ontstaat. De belangrijkste afspraken zijn opgenomen in de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA).

- Overheidsorganisaties maken verplicht gebruik van de (Nederlandse) basisregistraties.
- Voor zover er doublures of onduidelijkheid is in de opslag van gegevens, is bij wet bepaald dat de Basisregistraties leidend zijn voor gegevensopslag binnen de e-overheid.
- Verschillen tussen gegevens in basisregistraties en andere bronnen, worden in geval van gereede twijfel, via een vaste procedure gemeld aan de beheerder van de betreffende basisregistratie.
- Overheidsbrede services (zoals basisregistraties) worden ontsloten via Digikoppeling (voorheen OSB, overheidsservicebus).
- Overheidsorganisaties die met een groot en breed aantal andere organisaties communiceren, zijn aangesloten op Digikoppeling.

De NORA is door het kabinet aangewezen als uitgangspunt voor alle grote ICT projecten binnen de overheid, dus daarmee ook voor de basisregistraties. Deze afspraken zijn voor concrete vraagstukken en toepassingen vaak nog te abstract. Daarom zijn in het kader van het stelsel van basisregistraties aanvullende gezamenlijke afspraken gemaakt. De geldende afspraken worden vastgelegd in het zogenaamde stelselhandboek. Het stelselhandboek is in onderhoud onder verantwoordelijkheid van BZK, de uitvoering is belegd bij ICTU (Renoir).

2.2 taken

Binnen het stelsel worden in deze notitie de belangrijkste taken beschreven. In de *totstandkoming* van de basisregistraties is er onderscheid te maken tussen de basisregistraties met de daarbij behorende *landelijke voorzieningen* enerzijds en de *vulling* van de basisregistraties anderzijds.

In het kader van de werking is het van belang dat alle overheden *gebruik maken* van de basisregistraties. Hiervoor dienen alle overheden te zijn *aangesloten* op de basisregistraties, de *verbinding* (connectiviteit) te hebben geregeld en hun eigen processen te hebben *aangepast* op het gebruik van de gegevens uit de basisregistraties. Ten aanzien van kwaliteitsmanagement bestaan de belangrijkste taken uit het voeren van *toezicht* door registratiehouders. Voor zover er bij het gebruik van gegevens uit de basisregistraties gereede twijfel bestaat over de juistheid van authentieke gegevens, dienen afnemers *melding* daarover te doen.

2.3 verantwoordelijkheden

Registratiehouders zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de registratie, inclusief de landelijke voorzieningen. Voor de totstandkoming van de registratie is het van belang dat de registratie alle gegevens bevat die vanuit het stelsel verwacht worden. De beschrijving van de inhoud van elke basisregistratie is vastgelegd in de voor iedereen toegankelijke stelselcatalogus². De registraties dienen dus te zijn aangesloten op de andere basisregistraties die gegevens bevat die in hun eigen registratie zijn opgenomen. Zo gebruikt de GBA in de optimale werking van het stelsel de adressen uit de BAG en gebruikt het NHR de GBA gegevens van ingeschreven natuurlijke personen (zoals bestuurders, maten, vennoten etc).

Bronhouders zijn verantwoordelijk voor het vullen van de basisregistraties door de juiste gegevens aan de registratiehouder aan te leveren. Daarbij blijven bronhouders verantwoordelijk voor kwaliteit in brede zin. Gegevens van de bronhouders moeten volledig, betrouwbaar en actueel zijn.

Registratiehouders zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van een aansluitproces. Registratiehouders dienen een proces te hebben om de meldingen van afnemers bij gereede twijfel over onjuistheid van gegevens te ontvangen. Registratiehouders leveren terugmeldingen aan bij de betreffende bronhouders, die de melding beoordelen en het gegeven al dan niet in onderzoek plaatsen.

Afnemers zijn verantwoordelijk voor een verbinding/connectiviteit. Afnemers moeten daarnaast hun eigen processen inrichten op het gebruik van de basisregistraties. Afnemers dienen voor de aansluiting gebruik te maken van Digikoppeling. Afnemers *kunnen* gebruik maken van Digilevering (voorheen de abonnementenvoorziening).

BZK is verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de generieke voorzieningen, zoals Digilevering, Digikoppeling en Digimelding (voorheen terugmeldfaciliteit TMF). Deze verantwoordelijkheid komt tot uiting in het opdrachtgeverschap voor projecten die betrekking hebben op (door)ontwikkeling. Maar ook in het opdrachtgeverschap voor beheer van betreffende voorzieningen dat is belegd bij Logius.

Daarnaast voert BZK als beleidsdepartement de regie op de totstandkoming en implementatie van het stelsel van basisregistraties. Daaronder verstaat BZK het bieden van een integrale planning van de onderdelen van het stelsel en de gemeenschappelijke voorzieningen. Onderdeel van de planning is het maken van bestuurlijke afspraken om de planning te volgen en te actualiseren. De komende jaren wordt dit ingevuld met een periodieke toets van de *uitvoeringsagenda* die leidend is voor het stelsel van basisregistraties. Ook is BZK verantwoordelijk voor het signaleren, agenderen en oplossen van issues die betrekking hebben op de totstandkoming en implementatie van het stelsel.

2.4 bevoegdheden

Het stelsel van basisregistraties komt tot stand op basis van de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Er zijn ten aanzien van de gegevensuitwisselingen met de basisregistraties geen uitzonderingsgronden.

² <http://www.stelselcatalogus.nl>

BZK heeft geen bijzondere bevoegdheden ten aanzien van de betrokken organisaties, zoals registratiehouders, bronhouders en afnemers.

Voor zo ver er van sectorale knooppunten gebruik gemaakt wordt, maakt dat geen deel uit van de besturing van het stelsel. Functionaliteiten van sectorale knooppunten zoals Suwinet, RINIS en Gemnet zijn buiten scope van besturing van het stelsel. Sectorale knooppunten spelen een belangrijke rol bij de implementatie en het gebruik van het stelsel binnen een sector. Zij kunnen helpen een versnelling op dit vlak te realiseren. Wel is goed te vermelden is dat een sectoraal knooppunt, individuele overheidsorganisaties niet ontslaat van het gebruik van afgesproken standaarden zoals vastgesteld in het college standaardisatie.

De generieke voorzieningen die in het kader van het stelsel zijn ontwikkeld, die in beheer zijn van Logius, worden in het gangbare proces van releases verder aangepast aan de wensen van de gebruikers van de voorzieningen. BZK is de eigenaar van de voorzieningen en maakt met Logius afspraken over de manier waarop afnemers van voorzieningen hun inbreng ten aanzien van nieuwe releases invulling geven. De Logius programmaraad is daarbij leidend.

Departementen zijn verantwoordelijk voor de aansturing van hun eigen uitvoerende diensten, in eerste instantie de registratiehouders. Daarnaast zijn de departementen ook verantwoordelijk voor de naleving van afspraken met de bronhouders. Afspraken die doorwerken naar de bronhouders worden in dat kader gemaakt in de programmaraad stelsel en indien nodig in de bestuurlijke regiegroep (BRG).

BZK brengt het beleid van de e-overheid tot stand. Daarin worden prioriteiten gesteld, budgetten toegekend en besluiten genomen. De besluiten die dat vereisen, komen aan de orde in de regiegroep. Voor zover dat door betrokkenen noodzakelijk wordt geacht, zal BZK onderwerpen in het kader van het stelsel agenderen in de ministerraad.

3. Besturing in detail

3.1 Structuur en samenstelling onderdelen

Het exacte mandaat van de overleggen zoals de programmaraad stelsel, het DB BRG en de BRG zal in 2010 nader worden vastgelegd.

De programmaraad wordt gevoed vanuit zowel de aanbod- als de vraagkant van het stelsel. Voor beide wordt een overleg georganiseerd dat periodiek op 1 moment aansluitend vergadert over relevante onderwerpen. De exacte invulling en vormgeving wordt in de loop van 2010 bepaald.

De Bestuurlijke Regiegroep kan een verzoek richten aan de Staatssecretaris van BZK om agendapunten te agenderen in onderportalen van de Ministerraad.

3.2 Onderwerpen van besturing

De Stelselagenda

De programmaraad stuurt op basis van de uitvoeringsagenda. De uitvoeringsagenda is in praktische termen vertaald als stelselagenda. Deze agenda bestaat uit 7 hoofdonderdelen. In elk overleg zullen de accenten anders leggen. Deze onderwerpen zijn

- **De realisatie van de afzonderlijke basisregistraties**
Elke basisregistratie heeft zijn eigen realisatieplanning. In de uitvoeringsagenda worden deze plannings samengebracht.
- **De verbindingen tussen de basisregistraties en onderlinge afhankelijkheden**
Het stelsel werkt alleen als het stelsel en de basisregistraties goed 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 gemeenschappelijke aanpak van knelpunten worden gezocht.
- **De realisatie en het functioneren van de stelselvoorzieningen**
Ten behoeve van het stelsel zijn en worden er generieke voorzieningen ontwikkeld, zoals de stelselcatalogus, Digimelding, Digikoppeling en Digilevering. Bij deze voorzieningen horen uiteraard ook afspraken over het gebruik van stelselvoorzieningen en procedures binnen het stelsel, inclusief terugmeldingen.
- **Voortgang gebruik van de basisregistraties**
Elke gebruiker is verplicht om van de betreffende basisregistratie authentieke gegevens te gebruiken. 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 agendapunt.
- **Voortgang gebruik van standaarden en gemeenschappelijke voorzieningen**
Zowel basisregistraties als gebruikers zullen de afgesproken standaarden hanteren en de genoemde stelselvoorzieningen 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.

4. Handhaving en toezicht

De basisregistraties kennen elk hun eigen wet- en regelgeving. Daarin is onder meer vastgelegd hoe de kwaliteit van de betreffende registratie zowel qua inhoud als proces wordt gewaarborgd.

Over handhaving en toezicht spreekt de wet zich niet altijd uit. Individuele registratiehouders (ministers) zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van de bepalingen die in de betreffende wet zijn opgenomen.

4.1 Stelselbrede aanpak nog te ontwikkelen

In het kader van het stelsel zal bezien worden op welke wijze handhaving en toezicht verder vorm kan krijgen. Conform de kabinetsreactie op de Commissie Oosting zal sprake zijn van een meer algemeen in plaats van specifiek toezicht. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de maatregelen voor de verschillende fases waar de basisregistraties zich in bevinden, conform de uitvoeringsagenda. *Vulling* van een basisregistratie vereist andere handhaving dan *gebruik* van basisregistraties.

Als uiterste maatregel *kan* het rijk besluiten tot de toepassing van taakverwaarlozing. De algemene taakverwaarlozingsregeling is neergelegd in de artikelen 132 lid 5 Grondwet, 124 Gemeentewet en 121 Provinciewet. De minister heeft alleen een directe bevoegdheid bij taakverwaarlozing door het provinciebestuur; bij taakverwaarlozing door een gemeente dient het provinciebestuur op te treden en pas bij gebreke daarvan de minister.

4.2 Audit en beveiliging

Hoewel de verschillende basisregistraties van elkaars toezichtsarrangementen leren, zijn er verschillen in dat toezicht. Voor gebruikers is elke individuele vorm van toezicht belastend. In de komende jaren zal een plan worden opgesteld om te komen tot één toezichtsarrangement voor het stelsel van basisregistraties. Dit bespaart zowel kosten bij de uitvoerder van genoemde audits als bij de organisaties die het betreft. Rapportagestromen met betrekking tot de kwaliteit van de basisregistraties, bijvoorbeeld richting de Tweede Kamer, kunnen daarmee worden gecombineerd en geharmoniseerd. Dit ligt in het verlengde van initiatieven zoals Single Information Single Audit (SiSa).

Onderdeel van het ontwikkelen van genoemd toezichtsarrangement is ook dat de informatiebeveiliging onder één noemer wordt gebracht, concreet dat er wordt gewerkt volgens één gemeenschappelijke systematiek. Wel kan er sprake zijn van een verschil in invulling en het niveau van beveiliging. Voor persoonsgegevens zal bijvoorbeeld een ander regime gelden dan voor niet-persoonsgegevens.

5. Privacy

De wet stelt eisen aan registratiehouders, bronhouders en afnemer. De wettelijke bepalingen die van kracht zijn binnen het stelsel zijn niet op een plek vastgelegd, maar in verschillende wetten. Zo beschrijft de Wet Bescherming persoonsgegevens in artikel 2 d dat die wet niet van toepassing is op verwerking van persoonsgegevens die is geregeld bij of krachtens de wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

De totstandkoming van de e-overheid kent een aantal belangrijke uitgangspunten. Lastenverlichting voor burgers en bedrijven, eenmalig aanleveren en meervoudig gebruik staat daarin centraal. Het stelsel van basisregistraties gaat uit van een efficiënte en dienstverlenende overheid. Elke aanpak heeft voor- en nadelen. In de verdere realisatie van het stelsel van basisregistraties zullen de inherente risico's van de gekozen aanpak van basisregistraties geadresseerd worden.

Veelgehoord risico van de gekozen aanpak is dat voor zover gegevens niet correct zijn, incorrecte gegevens worden hergebruikt. Ter bestrijding van dat risico zijn belangrijke afspraken gemaakt en voorzieningen ontwikkeld, vooral voor terugmelding.

Aan het merendeel van de gegevens binnen het stelsel van basisregistraties zijn geen beperkingen verbonden ten aanzien van toegang en gebruik vanuit privacy overwegingen.