



Position Paper

Het stelsel van basisregistraties door de ogen van gemeenten

Samenvatting

Gemeenten constateren dat er nog onvoldoende samenhang en eenduidigheid is in het stelsel van basisregistraties. De tien door de overheid officieel aangewezen registraties die het stelsel vormen, bevatten basisgegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht moeten worden gebruikt bij de uitvoering van publieke taken. Het gaat dan om registraties zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) of de Basisregistratie Personen (BRP).

De basisregistraties zijn opgebouwd als aparte silo's en functioneren nog altijd grotendeels als zodanig. Er is dus geen sprake van een stelsel, maar een stel basisregistraties. Het gebrek aan samenhang belemmert gemeenten in het uitvoeren van hun taken en daar hebben inwoners en ondernemers last van.

In dit position paper zijn standpunten geformuleerd vanuit de centrale stelling dat er meer behoefte is aan samenhang en eenduidigheid. Gemeenten kunnen met behulp van deze standpunten gezamenlijk eenzelfde boodschap uitdragen en daardoor gericht invloed nemen.

De volgende tien standpunten worden in dit paper geïntroduceerd en onderbouwd:

1. Gebruik van de basisregistraties is voor publieke afnemers verplicht;
2. Gebruik van de basisregistraties is met het oog op maatschappelijke opgaven voor andere (private) partijen mogelijk;

3. Basisregistraties moeten voldoen aan de eisen die we stellen aan een gegevenslandschap;
4. Het financieringsmodel van het stelsel stimuleert kwaliteit, gebruik, is transparant en compleet;
5. Het gebruik is bepalend voor de kwaliteit van gegevens in basisregistraties;
6. Bronhouders van alle basisregistraties werken permanent aan het verbeteren van onjuistheden;
7. Bronhouders zijn zelf verantwoordelijk voor kwaliteit en kwaliteitsmanagement;
8. Toezicht is eenduidig en richt zich integraal op de gehele keten;
9. Rolscheiding is het uitgangspunt bij het beleggen van taken met betrekking tot toezicht en handhaving;
10. Handhaving krijgt meer prioriteit door de inzet van een passend instrumentarium.

Aanleiding

Het belang van de kwaliteit van basisregistraties voor de digitale overheid is groot. De gegevens uit basisregistraties worden gebruikt in alle primaire processen binnen de overheid, zoals het verlenen van een vergunning of het heffen van belasting. De gegevens in basisregistraties zijn daardoor medebepalend voor de rechten en plichten van inwoners en ondernemers.

Gemeenten voeren een breed palet aan taken uit en zijn daardoor grootgebruiker van het stelsel van basisregistraties. Zo zorgen basisregistraties steeds meer voor optimalisatie van de gemeentelijke dienstverlening. De samenhang tussen basisregistraties is daarbij van

essentieel belang, omdat gebruikers de gegevens gecombineerd toepassen in hun processen.

Ook de huidige maatschappelijke opgaven vragen om kwalitatief hoogwaardige basisgegevens. Gemeenten staan in dit licht (mede) aan de lat voor belangrijke opgaven, zoals het uitvoeren van de Omgevingswet, de energietransitie en ruimtelijke adaptatie. Maar ook bij het opsporen van ondermijning kunnen basisregistraties een belangrijke rol spelen.

Beelden van gemeenten bij het stelsel van basisregistraties



Samenhang in het 'ecosysteem' van basisregistraties: gegevens over personen en objecten worden door de overheid bijgehouden in (basis)registraties bij voorkeur in samenhang. Deze gegevens worden op hun beurt weer in allerlei vormen verstrekt en gebruikt door overheden, inwoners en ondernemers.

Het is urgent om vervolgstappen te nemen om de volgende drie redenen. Ten eerste ervaren inwoners en ondernemers problemen. Zowel de Nationale ombudsman als de Algemene Rekenkamer¹ dringen in hun rapportages aan op verbeteringen. Persoonlijke verhalen van inwoners zoals Saskia de Meij² die na de diefstal van haar auto vastliep in het systeem of de ervaringen die in Amsterdam geleid hebben tot het instellen van een Gemeentelijk Meldpunt Ketenfouten³ laten zien welke problemen zich voordoen. Inwoners worden geconfronteerd met besluiten op basis van onjuiste gegevens, lopen vast in het systeem en weten vaak niet waar ze aan moeten kloppen voor een oplossing. De oorzaken van en oplossingen voor deze problemen zijn complex en hebben over het algemeen betrekking op meerdere (basis)registraties en organisaties. Het ontbreken van samenhang en

onjuist gebruik van de (basis)gegevens zijn regelmatig aan de orde⁴. Daarnaast worden fouten via informatieketens bij allerlei organisaties en in allerlei systemen gekopieerd, waardoor ze ondanks inspanningen van inwoners, ondernemers en overheidsorganisaties blijven opduiken.

Ten tweede heeft de overheid diverse ontwikkelingen hoog op de agenda staan die het stelsel van basisregistraties raken: het Gegevenslandschap, Common Ground en Regie op Gegevens. De beleidsdoelstellingen die met die ontwikkelingen beoogd worden kunnen niet gerealiseerd worden als deze niet eerst in de basisregistraties (het fundament van overheidsinformatie) geïmplementeerd worden.

Ten derde staan we aan de vooravond van twee doorontwikkelingen op het gebied van basisregistraties die voor gemeenten van groot belang zijn:

- de vernieuwing van de basisregistratie personen;
- de doorontwikkeling van een aantal geo-basisregistraties naar een samenhangende objectenregistratie⁵. Bij deze doorontwikkeling is naast het gebruik ook een efficiënter proces, waarmee gegevens integraal worden ingewonnen, verwerkt en ontsloten een belangrijke drijfveer voor gemeenten.

Scope, doel en doelgroep

Dit position paper gaat over het stelsel van basisregistraties als geheel en de verschillende registraties die daar onderdeel van zijn. De doelgroep van het paper bestaat uit alle ambtelijke en bestuurlijke gemeentelijke vertegenwoordigers die betrokken zijn bij en/of namens gemeenten deelnemen in de governance van individuele basisregistraties of het stelsel.

Het doel van dit position paper is duidelijke gemeentelijke standpunten te formuleren ten aanzien van het stelsel van basisregistraties, op basis van de huidige ervaringen en toekomstbeelden van gemeenten. Door deze standpunten samen met gemeenten te formuleren en vervolgens uit te dragen, gaat een krachtig signaal uit over het belang van samenhang in het stelsel van basisregistraties. Door gemeenten wordt daarmee gericht invloed genomen op ontwikkelingen in de komende jaren.

1 <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/06/18/grip-op-gegevens-het-stelsel-van-basisregistraties-voor-burgers-en-bedrijven>
2 <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/01/die-auto-staat-wel-op-uw-naam-goeiedag-a1605121>
3 <https://vimeo.com/325656212>
4 Zie onder meer <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/consistentie-stelsel-van-basisregistraties-zichtbaar/>
5 <https://www.vngrealisatie.nl/onderwerpen/objectenregistratie>

Inleiding: basisregistraties en gemeenten

Vanaf begin deze eeuw is de overheid gericht gestart met de introductie van het stelsel van basisregistraties. Het doel van deze beperkte set van onderling verbonden registraties was en is de brede beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige basisgegevens. Door de jaren heen zijn de verschillende basisregistraties opgebouwd. Allen zijn bij wet geregeld, kennen voorgescreven kwaliteitseisen en dienen binnen de overheid verplicht gebruikt te worden voor publieke taken. Daarnaast kent elke basisregistratie een eigen governance en financieel arrangement.

Voor elke basisregistratie zijn rollen en verantwoordelijkheden toegekend aan verschillende organisaties.⁶

Gemeenten zijn (mede) bronhouder⁷ van vijf basisregistraties en een heel belangrijke gebruiker van alle tien basisregistraties (waaronder die waarvan gemeenten zelf bronhouder zijn):

Enkele voorbeelden van gebruik van basisregistraties door gemeenten

- Alle gemeenten: uitvoeren van allerlei (wettelijke) taken zoals belastingheffing, groenbeheer, de organisatie van verkiezingen en de verstrekking van uitkeringen;
- Eindhoven: analyse van de mogelijkheden en locaties voor het ontharden of vergroenen van de buitenruimte (vergroten waterbergingscapaciteit voor extreme weersomstandigheden);
- Peel en Maas: inzichtelijk maken van leegstand in de kernen;
- Rotterdam: opbouw van een 3d stadsmodel voor diverse toepassingen, zie <https://www.3drotterdam.nl/#/>;
- Haarlem: inzichtelijk maken van vraag en aanbod van bijvoorbeeld zorg en onderwijs voorzieningen voor informatie en participatie doeleinden.

Basisregistratie	Gemeenten zijn de enige of mede bronhouder	Gemeenten zijn gebruiker
Basisregistratie personen (BRP)	Ja, volledig ⁸	Ja
Handelsregister (HR)	Nee	Ja
Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG)	Ja, volledig	Ja
Basisregistratie Kadaster (BRK)	Nee	Ja
Basisregistratie waarde onroerende zaken (WOZ)	Ja, volledig	Ja
Basisregistratie grootschalige topografie (BGT)	Ja, mede	Ja
Basisregistratie (kleinschalige) topografie (BRT)	Nee	Ja
Basisregistratie ondergrond (BRO)	Ja, mede	Ja
Basisregistratie Inkomen (BRI)	Nee	Ja
Basisregistratie Voertuigen (BRV)	Nee	Ja

Na de initiële opbouw en realisatie van de basisregistraties is de tijd aangebroken voor de doorontwikkeling van de registraties en het stelsel als geheel. Er wordt nog gewerkt aan de initiële opbouw van de BRO, de laatste basisregistratie. Daarnaast vindt al een doorontwikkeling plaats (BAG 2.0) of wordt hierover gesproken.

Gemeenten constateren dat er nog onvoldoende sprake is van samenhang en eenduidigheid in het stelsel van basisregistraties. Basisregistraties zijn vooral opgebouwd als aparte silo's en functioneren nog altijd niet als een integraal geheel. Dit levert knelpunten op in het samenhangend gebruiken van gegevens uit de verschillende basisregistraties. Dit knelt des te meer

omdat bij gemeenten opgaven integraal samenkomen en het beantwoorden ervan vraagt om een stelsel van basisregistraties dat integraal te gebruiken en bij te houden is.

Wettelijke kader

Het stelsel van basisregistraties vormt de basis voor⁹:

- een overheid die niet naar de bekende weg vraagt;
- een overheid die klantgericht is;
- een overheid die zich niet voor de gek laat houden;
- een overheid die weet waarover ze het heeft;
- een overheid die haar zaken op orde heeft en niet meer kost dan nodig.

6 <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/gegevens/naar-een-gegevenslandschap/themas/rollen-stelsel-basisregistraties/>

7 Een bronhouder is verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van de authentieke en niet-authentieke gegevens in een basisregistratie en voor het borgen van de kwaliteit van die gegevens (onder meer naar aanleiding van ontvangen terugmeldingen).

8 Gemeenten zijn volledig bronhouder voor ingezetenen en personen die als ingezetenen zijn overleden en de daarbij vastgelegde relaties

9 <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-afsprakenstelsels/inhoud-basisregistraties>

Kader: 12 eisen aan basisregistraties

1. De registratie is bij wet geregeld;
2. De afnemers hebben een terugmeldplicht;
3. De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid;
4. Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid;
5. De realisatie en exploitatie gebeuren tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan;
6. Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie;
7. Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register aan de ene kant en de leveranciers en de afnemers van gegevens aan de andere kant;
8. Er zijn duidelijke procedures voor de toegankelijkheid van de basisregistratie;
9. Er is een streng regime van kwaliteitsborging;
10. Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende manier betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie;
11. De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven;
12. De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie.

Bron: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/gegevens/naar-een-gegevenslandschap/themas/twaalf-eisen-stelsel-van-basisregistraties/>

De individuele basisregistraties dienen te voldoen aan de 12 eisen die aan basisregistraties worden gesteld (zie kader). Hiermee borgen we de eenduidigheid en goede werking van de basisregistraties en wordt het mogelijk dat de individuele basisregistraties gezamenlijk als stelsel kunnen functioneren. Dit paper gaat dan ook, al dan niet expliciet, in op de mate waarin de basisregistraties op dit moment voldoen aan deze eisen.

Binnen de wetgeving van de huidige basisregistraties is geregeld dat deze op zichzelf voldoen aan de genoemde eisen. Niet alle eisen treden tegelijkertijd in werking¹⁰. En ook niet bij alle registraties worden de eisen of de wet al volledig nageleefd. Om meer samenhang en integraliteit in het stelsel te brengen zal er meer aandacht moeten komen voor het functioneren van de eisen voor het stelsel als integraal geheel.

Standpunten

1 *Gebruik van de basisregistraties is voor publieke afnemers verplicht*

Er bestaat een wettelijke verplichting tot het gebruik van de gegevens uit basisregistraties voor publieke taken. Gemeenten zijn een warm voorstander van het onvoorwaardelijk toepassen van deze gebruiksplicht voor authentieke gegevens. Prioriteit is dan ook dat verplicht gebruik daadwerkelijk plaatsvindt daar waar dat nog niet het geval is. Dat geldt ook bij het oplossen van nieuwe maatschappelijke opgaven en taken, zoals de energietransitie en de Omgevingswet. Ook in de wetgeving rondom deze maatschappelijke opgaven dient het verplicht gebruik van de gegevens uit de basisregistraties als uitgangspunt te worden genomen.

2 *Gebruik van de basisregistraties is met het oog op maatschappelijke opgaven voor andere (private) partijen mogelijk*

Uitbreiding van het gebruik van de basisregistraties is voor gemeenten belangrijk daar waar het gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en externe partners betreft die publieke taken uitvoeren. Gemeenten ervaren in de huidige situatie belemmeringen bij het gebruik en uitwisselen van onder meer persoonsgegevens met en door organisaties die gemandateerde taken uitvoeren.

In het licht van maatschappelijke opgaven zien gemeenten daarnaast voordelen voor inwoners en ondernemers als basisgegevens breder gedeeld kunnen worden. Bij open registraties zoals BAG en BGT gebeurt dit al, maar bij bijvoorbeeld de BRP is het gebruik nog beperkt tot specifieke geautoriseerde gebruikers. Inwoners zijn erbij gebaat als ook bepaalde private partijen, zoals in de zorgsector, onderwijs en woningbouwcoöperaties in voorkomende gevallen over persoonsgegevens kunnen beschikken als de inwoner in kwestie hier toestemming voor geeft. Regie vanuit de burger op gegevensdeling bij niet-wettelijke taken is daarbij van belang. De opties om inwoners via bijvoorbeeld Mijn-Overheid de mogelijkheid te bieden gegevens te delen moeten onderzocht worden.

3 *Basisregistraties moeten voldoen aan de eisen die we stellen aan een gegevenslandschap*

Gemeenten gaan over naar een moderne inrichting van de gemeentelijke informatiearchitectuur. In deze inrichting wordt proceslogica gescheiden van procesgegevens en worden gegevens bij voorkeur direct bevraagd en bijgehouden bij de bron. Om deze

¹⁰ Bij de basisregistratie Handelsregister zijn bijvoorbeeld eisen 2 en 3 nog niet (volledig) in werking getreden.

inrichting mogelijk te maken moeten bronnen, waaronder de basisregistraties, diensten (zoals webservices) aanbieden waarmee afnemers de bron kunnen bevragen en bronhouders de bron kunnen bijhouden. Daarnaast zijn diensten vereist waarmee wijzigingen in de bron kenbaar gemaakt worden aan de afnemer, zodat deze processen kan initiëren voor het afhandelen van de wijziging. De diensten die door bronnen worden geleverd worden gestandaardiseerd volgens de landelijk vastgestelde afspraken om zodoende het gebruik van de diensten laagdrempelig te maken. Gebruik is dan ook het uitgangspunt bij het ontwerp van het gegevenslandschap. Dit betekent voor de geo-basisregistraties bijvoorbeeld uitbreiding naar 3D ten behoeve van (visuele) samenhang.

De huidige basisregistraties ondersteunen nog onvoldoende de wijze waarop gemeenten hun informatievoorziening willen inrichten¹¹. Gemeenten streven er naar dat alle basisregistraties aan in ieder geval de volgende principes voldoen:

- standaardisatie van semantiek, syntax en samenhang van gegevens;
- toepassing van de afspraken in het kader van het Metamodel Informatiemodellering (MIM);
- standaardisatie van de borging van (duurzame) toegankelijkheid van gegevens;
- standaardisatie van de toegang tot en ontsluiting van gegevens aan de bron;
- standaardisatie van autorisatiemechanismen en doelbinding concepten;
- standaardisatie van logging van verwerkingen;
- toepassing van privacy-by-design, security-by-design en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

Om de eenduidigheid en toegankelijkheid van het stelsel van basisregistraties te vergroten, willen gemeenten dat de aandacht wordt gericht op:

- meer eenduidige omgang met materiële en formele historie in de verschillende basisregistraties;
- ontsluiting van basisregistraties met behulp van open API's¹² volgens een af te spreken gestandaardiseerde API-aanpak (de landelijke API-strategie) op basis van eenvoudige moderne technologie (open web standaarden);
- het in alle basisregistraties mogelijk maken van (gestandaardiseerd) informatiearm notificeren (aangeven als er een aanpassing op een object is), zodat de gebruiker (na beoordeling op relevantie ervan voor het betreffende werkproces) de gegevens ophaalt uit de basisregistraties;

- het ontwikkelen van gestandaardiseerde API's die geschikt zijn voor het muteren van de gegevens in de basisregistraties waarvan de gemeenten de (mede) bronhouder zijn;
- publicatie van beschikbare services in een landelijk serviceregister.

Bij ieder vernieuwingsproject van een basisregistratie dient rekening te worden gehouden met de gemeentelijke informatiearchitectuur. Dit geldt in ieder geval voor de modernisering BRP en de doorontwikkeling van enkele geo-basisregistraties tot een samenhangende objectenregistratie. Kleinere gemeenten dienen ondersteund te worden in deze beweging. Onder meer de bewustwording moet worden vergroot van welke gegevens een rol spelen binnen beleid en uitvoering.

4 *Het financieringsmodel van het stelsel stimuleert kwaliteit, gebruik, is transparant en compleet*

De financiering van het stelsel van basisregistraties vormt momenteel een complex geheel. Bij de ontwikkeling van de verschillende basisregistraties zijn afzonderlijk afspraken gemaakt over de financiering van de bijhouding door bronhouders, het beheer van centrale componenten en het gebruik. Sommige gegevens zijn beschikbaar als open data, soms worden er gebruikerstarieven gehanteerd of worden de gebruikerskosten via een uitname van het Gemeentefonds verhaald. De bijhouding van sommige basisregistraties wordt bekostigd via inschrijftarieven, bij andere basisregistraties wordt de bijhouding bekostigd via baten die de bijhoudende organisatie wordt geacht te hebben als gebruiker van de registratie. De verschillende financieringsystematieken gaan ten koste van de transparantie van de begroting en het gebruik van de basisregistraties.

Kwaliteit en optimaal gebruik van de basisregistraties zou centraal moeten staan in het financieringsmodel. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit de basisregistraties werpt drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens (Algemene Rekenkamer 2014¹³). Als gebruikers worden belast kan dit het gebruik ontmoedigen en een prikkel geven tot het gebruik van (oude) kopieën of alternatieve bronnen. Dit gaat ten koste van de dienstverlening, maar ook van de kwaliteit van de gegevens, onder meer door een lager aantal terugmeldingen.

De Financiële-verhoudingswet is het uitgangspunt voor financieringsafspraken. Een goede en

11 Zie hiervoor de informatie-architectuur gemeentelijk gegevenslandschap (<https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>) en de Common Ground beweging (<https://vng.nl/samen-organiseren/common-ground>)

12 https://nl.wikipedia.org/wiki/Application_programming_interface

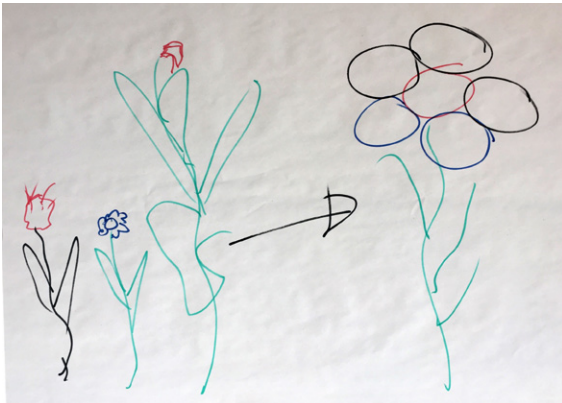
13 <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/10/29/basisregistraties>

transparante financiering is daarnaast gebaseerd op de kosten van de gehele keten. Hier horen ook de kosten voor de bijhouding van de registraties bij. Daarbij moet verder worden voorkomen dat afnemers indirect betalen voor de ontsluiting van 'eigen' gegevens die eerder in het proces zijn geregistreerd.

5 *Het gebruik is bepalend voor de kwaliteit van gegevens in basisregistraties*

Gemeenten hechten groot belang aan kwalitatief hoogwaardige gegevens. Of de kwaliteit van gegevens van een voldoende hoog niveau is, moet primair worden bepaald door de (institutionele) gebruikers van die gegevens. Trajecten voor het verbeteren van de gegevenskwaliteit moeten dan ook vooral voortkomen vanuit duidelijk benoemde gebruikerswensen aanzien van de gegevenskwaliteit en deze wensen moeten leidend zijn. Hierbij is het belangrijk dat zoveel mogelijk sprake is van het door gebruikers rechtstreeks raadplegen en opvragen van gegevens uit de basisregistraties telkens wanneer gegevens moeten worden verwerkt. De huidige werkwijze, waarbij kopieën van gegevens uit basisregistraties in de eigen administraties zijn opgenomen, resulteert in het gebruik van niet actuele gegevens en synchroniciteitsproblemen.

Beelden van gemeenten bij het stelsel van basisregistraties



Van losse bloemen (rijp en groen) naar een mooi bloeiend boeket.

Daarnaast ervaren inwoners en ondernemers of de kwaliteit van gegevens van een voldoende hoog niveau is. Veel gegevens hebben namelijk betrekking op hen of hun omgeving. De kwaliteit en actualiteit van gegevens is daarbij van cruciaal belang omdat bij elektronische dienstverlening gegevens uit basisregistraties (zoals naam en adres) aan de inwoner of ondernemer worden getoond tijdens het proces. Dan is direct zichtbaar als bijvoorbeeld een adreswijziging nog niet is verwerkt. Het is een verplichting voor de inwoner en ondernemer wijzigingen door te geven,

maar die wijzigingen dienen dan ook (near) real-time te worden verwerkt en 24 x 7 online toegankelijk te zijn voor gebruikers. Diverse registraties functioneren nog niet op deze wijze: gemeenten registreren op dit moment bijvoorbeeld nog regelmatig de gegevens die door ondernemers zelf worden aangeleverd in plaats van de gegevens te ontlelen aan het Handelsregister. Er is namelijk sprake van onvoldoende vertrouwen in de gegevenskwaliteit van het Handelsregister.

Een aandachtspunt is dat van integraal gebruik en rechtstreekse koppeling nu ook binnen gemeenten nog niet altijd sprake is, zoals bij de koppeling BAG-BRP, alhoewel dit de kwaliteit van basisregistraties zou verhogen. Gewenst is dat in de BRP bijvoorbeeld uitsluitend nog het object-ID uit de BAG wordt overgenomen en bij bevraging of gebruik het bijbehorende adres rechtstreeks aan de BAG wordt ontleend. Gegevens uit de BAG worden op dit moment echter nog overgenomen bij de adresgegevens in de BRP. In het traject vernieuwing BRP moet dit worden opgelost.

Vanwege het belang dat gemeenten hechten aan kwalitatief hoogwaardige en actuele gegevens, vinden gemeenten het belangrijk dat onjuistheden in basisregistraties door gebruikers worden teruggemeld aan bronhouders. Terugmelden dient dan ook zoveel als mogelijk bevorderd en gefaciliteerd te worden. Het moet voor iedere gebruiker mogelijk zijn om bij het doen van terugmeldingen gebruik te maken van standaarden en voorzieningen die aansluiten op de werkprocessen van de gebruiker. Dat betekent dat naast het gebruik van DigiMelding webservices, TMV 2.0 ook het gebruik van voorzieningen als verbeterkaart.nl of de BAG viewer mogelijk moet zijn.

6 *Bronhouders van alle basisregistraties werken permanent aan het verbeteren van onjuistheden*

Daar waar gemeenten als bronhouder terugmeldingen van gebruikers ontvangen, doen zij onderzoek en verbeteren zij onjuistheden als die aan de orde zijn. Van andere bronhouders verwachten gemeenten dat deze zich ook inspannen om terugmeldingen op korte termijn te onderzoeken en mogelijke onjuistheden zo spoedig mogelijk in de basisregistratie te verwerken. Daarnaast verwachten gemeenten van de bronhouders van alle basisregistraties dat onvolkomenheden in de vulling van basisregistraties projectmatig en structureel worden opgepakt en daarmee worden opgelost.

Voor gemeentelijke gebruikers is het hierbij vooral van belang dat het niet volledig zijn van koppelingen tussen basisregistraties nu zo snel mogelijk wordt aangepakt. De kwaliteitsmetingen die in stelselverband

worden uitgevoerd kunnen hierbij behulpzaam zijn. Beperkte beschikbaarheid van capaciteit of verwijzingen naar het lijdelijk karakter van de beheerder passen daarbij naar de mening van gemeenten niet in een wettelijk gereguleerd stelsel van basisregistraties. Van de verantwoordelijke ministeries wordt verwacht dat zij dergelijke obstakels zoveel mogelijk uit de weg ruimen.

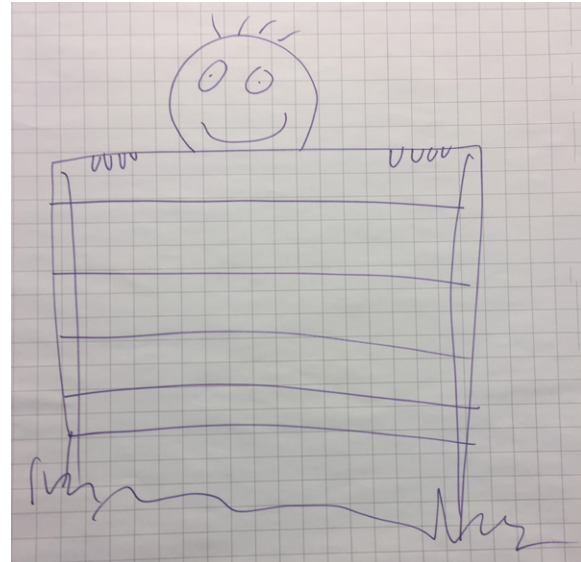
7 Bronhouders zijn zelf verantwoordelijk voor kwaliteit en kwaliteitsmanagement

Kwaliteit van gegevens is een directe afgeleide van de kwaliteit van de registratieprocessen. Gemeenten zijn al zelf verantwoordelijk voor het ordentelijk inrichten van deze registratieprocessen en worden afgerekend op het behalen van de gemaakte kwaliteitsafspraken. Hierbij wordt door gemeenten zoveel mogelijk gebruik gemaakt van voorzieningen om hen te helpen bij het beheersen van de kwaliteit van de gegevens en de registratieprocessen. Zo moeten voorafgaand aan het registreren systematisch (plausibiliteit)controles op de inhoud en consistentie van gegevens worden uitgevoerd, die zijn ingebouwd in software om foutieve registratie en de levering ervan te voorkomen. Binnengemeentelijk samenwerking en uitwisseling van gegevens leveren daarnaast een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van basisregistraties waarvan gemeenten de bronhouder zijn (zoals bijvoorbeeld tussen de BAG en de BRP). Gemeenten zetten in op het intensiever gebruiken van deze bestaande mogelijkheden.

Gemeenten willen daarnaast in de komende jaren meer zelf (collectief) de regie voeren op kwaliteitsverbeteringstrajecten voor gegevens in de basisregistraties die zij beheren. De kwaliteitsmanagementrol wordt op dit moment door verschillende andere organisaties ingevuld. Door het ontstaan van steeds meer onderlinge samenhang tussen basisregistraties en de steeds verdergaande inbedding van de registratieprocessen binnen de gemeentelijke informatiehouding ligt een collectief gemeentelijke oplossing meer voor de hand. Met het Rijk worden gedurende de komende jaren gesprekken gestart over het aanbrenge van verschuivingen hierin. Onder andere in het verlengde van lopende vernieuwingstrajecten (zoals de vernieuwing BRP en de doorontwikkeling van enkele geo-basisregistraties tot een samenhangende objectenregistratie). Gemeenten maken daarbij graag gebruik van de bestaande kwaliteitsdashboards die door beheerders van Landelijke Voorzieningen ter beschikking worden gesteld. De inhoud van die kwaliteitsdashboards moet dan echter wel in sterkere mate

worden bepaald door de wensen die gemeenten daarbij hebben. Gemeenten leggen daarbij via de reguliere kanalen (zoals ENSIA) verticale verantwoording af aan de toezichthouder en horizontale verantwoording aan de raad.

Beelden van gemeenten bij het stelsel van basisregistraties



Komen van een stel naar een stelsel: kijk over je schutting heen (ongeacht je rol).

8 Toezicht is eenduidig en richt zich integraal op de gehele keten

Gemeenten zijn voorstander van eenduidig en integraal toezicht op het stelsel van basisregistraties. In lijn met het rapport 'Onderzoek Toezicht en Verantwoording Informatieveiligheid Overheid'¹⁴ dient dit toezicht te bestaan uit een combinatie van, primair, horizontaal toezicht (binnen de eigen organisatie, zelfregulering) en, secundair, verticaal toezicht (interbestuurlijk toezicht door het verantwoordelijk ministerie of de aangewezen toezichthouder). In de huidige praktijk is er nog geen sprake van eenduidig en integraal toezicht.

Instrumenten voor toezicht (zelftoetsen zoals Ensia) worden steeds meer ingezet. De instrumenten en daardoor ook het toezicht zijn in de ogen van gemeenten echter teveel gericht op (operationele) details en het bijhouden van gegevens in plaats van op de kwaliteit die relevant is voor gebruikers. In het verlengde hiervan belichten alle bestaande instrumenten maar een (klein) stukje van het stelsel (één basisregistratie of twee basisregistraties ten opzichte van elkaar). Er is ook hier behoefte aan een integraal beeld. Toezicht moet daarbij niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van een plan-do-check-act cyclus

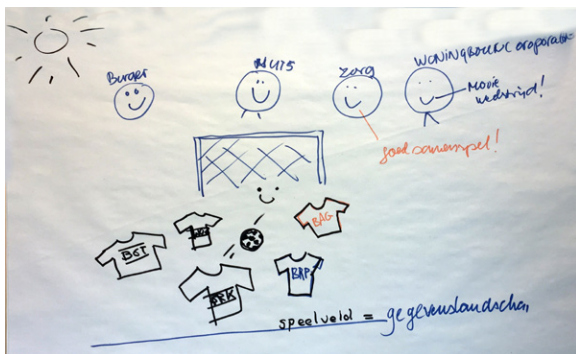
14 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/28/onderzoek-toezicht-en-verantwoording-informatieveiligheid-overheid>

die erop gericht is voor gebruikers zichtbare verbeteringen te bewerkstelligen.

Een specifiek aandachtspunt bij verticaal toezicht is dat dit zich dient te richten op de hele keten en niet enkel het bronhouder-deel. In de huidige situatie ervaren gemeenten maar in zeer beperkte mate toezicht op het (verplicht) juiste gebruik van de gegevens (en het doorleveren ervan) door afnemende partijen. Inwoners en ondernemers hebben hier last van, maar dit geldt ook voor gemeenten als zij door inwoners en ondernemers geconfronteerd worden met het foute gebruik door afnemers van door gemeenten bijgehouden basisgegevens. Dit leidt tot (onnodige) extra onderzoeksinspanningen bij inwoners, ondernemers en gemeenten.

Gemeenten verwachten dat het verantwoordelijk ministerie structureel en proactief stuurt op verplicht en juist gebruik. Daarbij constateren gemeenten dat op dit moment nog geen invulling gegeven is aan het centrale meldpunt voor het melden en oplossen van problemen met basisregistraties, zoals geadviseerd in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2014¹⁵ en opnieuw in 2019¹⁶. Juist een dergelijk meldpunt stelt het Rijk in staat (al is het reactief) fouten en fout gebruik te achterhalen om daarop vervolgens actie te ondernemen.

Beelden van gemeenten bij het stelsel van basisregistraties



Het samenspel: het team van basisregistraties met als speelveld het gegevenslandschap en verschillende 'toeschouwers' die rekenen op doelpunten.

9 Rolscheiding is het uitgangspunt bij het beleggen van taken met betrekking tot toezicht en handhaving

In de huidige situatie is bij de meeste basisregistraties de rol van toezichthouder door het verantwoordelijk ministerie belegd bij een organisatie die ook de rol van bronhouder(s) en/of beheerder van de

landelijke voorziening vervult. In het adviesrapport 'Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende GDI'¹⁷ werd de diagnose van onvoldoende rolscheiding al gesteld, maar ook de ervaringen in de praktijk wijzen dit uit. In het kort komt het erop neer dat de slager het eigen vlees of de buurslager het vlees van zijn concullega keurt. Dit resulteert soms in oneigenlijke discussies, waarbij onvoldoende scherp is vanuit welke rol iemand redeneert of een standpunt inneemt of argument naar voren brengt. Zeker bij toezicht en handhaving, waar partijen omwille van het maatschappelijk belang van de registraties langs de meetlat gelegd worden, is rolscheiding essentieel. Het model, zoals dat bestaat bij de WOZ, waarbij als toezichthouder een aparte onafhankelijke organisatie is aangewezen (de Waarderingskamer), kent deze rolscheiding wel en zou als model kunnen dienen voor andere registraties. Vanuit de stelsel-gedachte is een integraal opererende 'stelselkamer' een toekomstperspectief.

10 Handhaving krijgt meer prioriteit door de inzet van een passend instrumentarium

Voor wat betreft handhaving op de bijhouding van basisgegevens ontbreekt ook een eenduidig regime. Er zijn diverse succesvolle voorbeelden van escalatieladders (zoals bij de BAG en WOZ) die helpen in het stimuleren en aanjagen van bronhouders. Bij enkele basisregistraties (zoals de WOZ en BRP) biedt het wettelijk kader de mogelijkheid om verbetering van de (bijhouding van de) registratie af te dwingen. Bij andere basisregistraties zijn dergelijke handhavinginstrumenten niet voorhanden. Bij sommige registraties is een indeplaatsstelling het enige beschikbare handhavinginstrument. In de praktijk wordt dit vergaande instrument niet ingezet.

Gemeenten missen minder zware instrumenten waarmee naleving gehandhaafd kan worden. Doordat deze momenteel ontbreken kan een situatie waarin een bronhouder aantoonbaar afspraken en wettelijke eisen niet nakomt langdurig blijven voortbestaan. Gemeenten zijn van mening dat een functionerend stelsel van basisregistraties van dusdanig belang is dat er in de samenwerking met betrokken partijen een oplossing moet zijn voor 'de zwakste schakel' in de keten. Daar waar het bronhouders structureel niet lukt om hun bijhoudingsplicht na te leven of kwaliteitsissues op te lossen, moeten we oplossingen vinden om gebruikers hiervan niet de dupe te laten worden. Denk hierbij aan oplossingen zoals het tijdelijk

15 <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/10/29/basisregistraties>

16 <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/burgers-en-bedrijven-staan-niet-centraal-bij-basisregistraties>

17 'Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende generieke digitale infrastructuur', drs. R.I.J.M. Kuipers, ABD TopConsultants, d.d. 15 januari 2014

overnemen van de bijhouding door een andere bronhouder of organisatie. Afspraken over dit soort alternatieve (tijdelijke) oplossingen zijn er nu nog onvoldoende, waardoor individuele initiatieven hiertoe stranden. Het verantwoordelijk ministerie zou het initiatief moeten nemen om deze afspraken met alle betrokkenen te maken.

Gemeenten verwachten dat het Rijk inzet op een breder instrumentarium voor handhaving. Dat start bij het ophalen en in kaart brengen van knelpunten in het gebruik, het sturen (voeren van regie) op het oplossen van deze knelpunten tot het inzetten van meer dwingende maatregelen bij het uitblijven van verbeteringen.

Concluderend hanteren gemeenten de volgende interpretatie van de door BZK geformuleerde criteria voor succesvol toezicht¹⁸:

1. Selectief: in deze context verwachten gemeenten dat toezicht en handhaving gericht is op de 'echte' problemen van gebruikers.
2. Slagvaardig: de toezichthouder dient hiervoor over diverse instrumenten te beschikken. Deze instrumenten moeten het mogelijk maken knelpunten daadwerkelijk op te lossen.
3. Samenwerkend: toezicht is het verlengstuk van kwaliteitsmanagement en heeft een integraal karakter. Bronhouders zijn hier primair zelf verantwoordelijk voor.
4. Onafhankelijk: rolvermenging dient zoveel mogelijk voorkomen te worden.
5. Transparant: transparantie en voorspelbaarheid (gelijke behandeling) zijn gewenst.
6. Professioneel: toezicht vraagt om specifieke expertise en inzet. Bundeling van dergelijke taken bij een onafhankelijke organisatie ('stelselkamer') die hiervoor goed is uitgerust is gewenst.

18 'Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht', BZK, 2005